

DE LA LÉGALITÉ DES SYNDICATS DE FONCTIONNAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 1^{er} Décembre 1933, à 14 heures

PAR

Pierre DIETSCH

Rédacteur au Ministère du Travail

Président : M. MESTRE, Professeur.

Suffragants { MM. JÈZE,
BARTHELÉMY. } *Professeurs*

LIBRAIRIE
DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V°)

1933



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DE LA LÉGALITÉ
DES SYNDICATS
DE FONCTIONNAIRES

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

DE LA LEGALITÉ DES SYNDICATS DE FONCTIONNAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 1^{er} Décembre 1933, à 14 heures

PAR

Pierre DIETSCH

Rédacteur au Ministère du Travail

Président : M. MESTRE, Professeur.

Suffragants { MM. JÈZE,
BARTHELÉMY. } *Professeurs*

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

1933



A MON PÈRE

**En témoignage d'affection et de
reconnaissance.**

P. D.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

*STATUT DES FONCTIONNAIRES ET
DROIT SYNDICAL*

Comparaison entre la situation des fonctionnaires et celle des autres salariés. — Le droit syndical des fonctionnaires. — Insuffisance du statut.

Les travailleurs de l'industrie, du commerce, de l'agriculture et des professions libérales jouissent, en France, de la liberté syndicale qui leur a été concédée par la loi. Sous peine de s'exposer à des poursuites judiciaires, les employeurs sont tenus de ne porter aucune atteinte à cette liberté. Par contre, dans les limites de la législation sociale, ils sont maîtres de fixer les conditions du travail dans leurs entreprises et de les modifier à leur gré, soit par voie de règlements d'atelier qu'ils peuvent toujours réformer, soit par voie de conventions collectives qu'ils peuvent toujours dénoncer. Ainsi, les travailleurs tiennent leur droit syndical de la volonté supérieure de l'Etat ; leur situation matérielle et morale dans un établissement déterminé, qu'ils doivent accepter

2 DE LA LÉGALITÉ DES SYNDICATS DE FONCTIONNAIRES

dès qu'ils entrent à son service, dépend uniquement de la volonté de leur employeur. Les deux questions ne sauraient donc se confondre. Juridiquement, elles se situent sur des plans différents.

Toute autre est la situation en ce qui concerne les fonctionnaires. L'Etat qui légifère pour l'ensemble des citoyens et l'employeur qui fixe la situation de ses subordonnés se confondent en une seule et même personne. L'octroi du droit syndical et l'élaboration d'un statut professionnel émanent d'une volonté unique. Cette volonté peut d'ailleurs s'exprimer par des moyens différents : c'est ainsi que, si les fonctionnaires sont jusqu'ici privés de la liberté syndicale par la loi, leur statut se trouve réglé par voie de décrets. En France, en effet, leur situation juridique n'est pas encore fixée par un texte législatif unique et commun. Les conditions de recrutement, de rémunération, d'avancement, de retraite et de discipline sont, dans la limite des crédits que lui accorde le Parlement, déterminées pour son Département par chaque ministre, dont les décrets font en quelque sorte figure de règlements d'atelier. Et ce n'est que pour des raisons de commodité qu'une certaine équivalence se trouve établie dans le régime du personnel des différents services publics. Il n'en demeure pas moins que l'Etat conserve la latitude de régler dans un même texte les deux questions du droit syndical et du statut des fonctionnaires.

Il aurait même intérêt à le faire. Car on conçoit difficilement aujourd'hui qu'une intervention législative vienne préciser les droits et les devoirs des fonctionnaires sans trancher en même temps la question du syndicalisme. Il n'est pas téméraire d'attribuer l'échec des nombreuses propositions de loi qui ont tenté jusqu'ici de résoudre isolément ces deux problèmes au fait même de cette séparation.

Le gouvernement qui, en 1920, déposa un projet de loi « relatif à l'organisation des services publics civils régis par l'Etat » estimait nécessaire, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, de déterminer « en même temps que l'organisation générale des services publics, les obligations imposées et les garanties accordées à ceux qui participent à leur fonctionnement », car il lui paraissait « impossible de considérer le fonctionnaire indépendamment du service public auquel il collabore ». C'est pourquoi, en même temps que la question du statut et de la participation des subordonnés à la gestion des services, il traitait de la situation des associations professionnelles de fonctionnaires. Réservant notre jugement sur la solution qu'il y apporte, nous devons reconnaître que ce projet posait le problème dans ses termes exacts.

Il serait vain de réorganiser les bases de la hiérarchie et de la discipline dans les services publics sans faire un

4 DE LA LÉGALITÉ DES SYNDICATS DE FONCTIONNAIRES

sort aux nombreux syndicats de fonctionnaires que la jurisprudence considère unanimement comme illégaux. Il serait également vain de déterminer les conditions juridiques d'existence des organisations professionnelles de fonctionnaires sans préciser en même temps la place qu'elles seront appelées à tenir et le rôle qu'elles seront appelées à jouer dans le cadre de l'organisation administrative. La solution de ces deux problèmes connexes exige la conciliation de deux intérêts différents, parfois opposés : d'une part, l'intérêt général dont l'Etat porte la responsabilité, d'autre part, l'intérêt matériel et moral de chaque fonctionnaire. Il serait certes scandaleux que, pour satisfaire celui-ci, on sacrifiât celui-là. Ce serait la disparition de la notion même d'Etat ; ce serait l'anarchie. Mais ce serait un autre scandale que, dans un pays où les interventions législatives en faveur des travailleurs sont de plus en plus fréquentes, l'Etat ne donnât pas l'exemple de la justice sociale à l'égard de son personnel. N'oublions pas, en effet, que, si les fonctionnaires remplissent un service public, ils attendent de l'accomplissement de leurs devoirs professionnels des conditions de vie capables d'assurer l'existence de leur foyer et de sauvegarder leur dignité. Ce ne sont pas des entités juridiques, ce sont des hommes. Droit syndical et statut des fonctionnaires, questions de Droit administratif, certes ; question sociale aussi.

Hypnotisés par ce second aspect du problème, les

fonctionnaires ont cru parfois pouvoir conformer leur attitude sur celle des salariés d'industrie privée. Malgré l'opposition des tribunaux et, à certaines époques, du gouvernement, ils ont créé des syndicats. Ils les ont rattachés aux fédérations nationales de travailleurs. Ils ont élaboré des cahiers de revendications et, à plusieurs reprises, ont eu recours, pour les appuyer, à la grève, ce qui ne leur a pas gagné les faveurs de l'opinion publique.

En face de ces agissements, deux attitudes doctrinales pouvaient être adoptées. L'une consistait à renforcer les positions de principe traditionnelles et à accroître le fossé entre les intérêts du service et les intérêts des agents. Puisque les fonctionnaires se montraient trop exigeants, le mieux n'était-il pas de ne rien leur accorder? Cette intransigeance ne peut qu'aboutir à la consolidation de l'anarchie. Car, de toute évidence, il ne saurait être question de supprimer d'un trait de plume la puissance syndicaliste des fonctionnaires. On ne peut que l'ignorer. Cela ne l'empêche pas d'exister, d'agir et de se développer contre la loi.

L'autre attitude consiste à s'inquiéter des manifestations insolites du syndicalisme des fonctionnaires et à chercher le moyen d'y remédier. A défaut d'une solution de force pratiquement irréalisable, il faudra alors recourir à la conciliation. L'abus du droit n'est pas une raison de renoncer à la reconnaissance de ce droit. Mais il faut,

en lui accordant cette reconnaissance, tracer les limites dans lesquelles son action pourra s'exercer sans se heurter à d'autres légitimes intérêts. Il s'agit, somme toute, d'accorder satisfaction aux revendications des fonctionnaires dans la mesure compatible avec les exigences des services publics en assouplissant, si besoin est, la structure juridique traditionnelle de ces derniers.

On a cru, parfois, trouver la solution de ce problème en disant : octroyons un statut légal complet et cohérent aux fonctionnaires et ils renonceront à l'activité syndicale puisque d'avance se trouveront satisfaites toutes leurs revendications d'ordre professionnel. C'eût été peut-être possible il y a quelques dizaines d'années. Aujourd'hui, ce ne l'est plus. Cette proposition méconnaît en effet tout le parti que la classe ouvrière a tiré du syndicalisme et qu'en attendent les fonctionnaires.

Le syndicalisme contient non seulement des possibilités d'amélioration matérielle, mais il est l'instrument par lequel tend à se réaliser la collaboration des subordonnés à l'organisation de leur profession. Si les fonctionnaires tiennent à la forme syndicale, c'est sans doute parce qu'elle leur permet de servir leurs intérêts de carrière, c'est surtout parce qu'ils comptent être, par son intermédiaire, associés, d'une manière active, à la vie administrative. Un statut tel qu'on l'entend couramment ne peut à cet égard leur donner entière satisfaction. Il faudrait encore déterminer les condi-

tions dans lesquelles pourrait s'intégrer dans la vie publique leurs organisations professionnelles. Le problème est donc plus vaste qu'on ne pourrait le supposer tout d'abord.

Sans doute, l'étude de la seule question de la légalité des syndicats de fonctionnaires ne peut suffire à donner une solution d'ensemble au problème ainsi posé. Ce n'est en quelque sorte qu'une question préjudicielle. Mais elle contribuera tout au moins à déblayer d'un certain nombre d'obstacles encore résistants, la voie vers une réforme des services publics et à poser les jalons d'un régime administratif transformé, mieux adapté aux besoins et aux courants d'idées de notre époque. C'est avec l'intention de faciliter cette tâche que, essayant de nous détacher des contingences politiques qui l'environnent, nous aborderons, sur un plan que nous voudrions maintenir de pure discussion juridique, l'étude de notre sujet. Ce n'est pas à dire que nous négligerons les faits ; mais sans nous appesantir sur les manifestations diverses auxquelles les fonctionnaires se sont parfois livrés, nous n'en retiendrons que les réactions qu'elles auront provoquées soit de la part des tribunaux, soit de la part des Pouvoirs Publics.

PREMIERE PARTIE

LES DONNÉES DU PROBLÈME

CHAPITRE PREMIER

LA NOTION DE FONCTIONNAIRE

Distinctions faites par la doctrine d'après le caractère des services publics ; d'après la nature du contrat ; d'après la nature des fonctions : critique de la distinction entre gestion et autorité. — Définition provisoire.

Le terme « fonctionnaire public » est suffisamment clair lorsqu'il est employé dans un texte donné. Mais, en l'absence de tout contexte indiquant le sens dans lequel on entend l'employer, ce vocable recouvre des conceptions fort diverses. Pour l'opinion publique, est fonctionnaire toute personne qui se trouve rétribuée sur des fonds provenant du budget de l'Etat, d'un département ou d'une commune. C'est là une définition tout empirique, extrêmement large, qui englobe aussi bien le Président de la République que le balayeur municipal. On conçoit que les juristes ne puissent s'en contenter

et qu'ils aient cherché à faire des distinctions dans la masse des personnes rémunérées à l'aide des fonds publics. Les auteurs ne sont d'ailleurs pas d'accord sur les bases à donner à cette classification : cela dépend de l'idée qu'ils se font du rôle de l'Etat.

Pour M. Duguit, l'Etat n'est qu'une « coopération des services publics organisés et contrôlés par des gouvernants »¹. La notion qu'implique le mot « fonctionnaire » se rapportera au caractère des services auxquels collabore l'agent. « Le fonctionnaire est l'agent des gouvernants qui participe à l'accomplissement d'un service rentrant dans la mission obligatoire de l'Etat »². Par contre, cet auteur qualifie d'« employés » les agents qui ne remplissent pas une mission considérée comme obligatoire, unanimement, pour l'Etat et donne comme exemple les ouvriers de certaines manufactures d'Etat. Cette distinction a l'inconvénient, et M. Duguit en convient, d'être « assez vague et tout à fait évolutive ». Elle suppose d'ailleurs qu'à une époque donnée, tous les esprits sont d'accord pour reconnaître que certains services rentrent obligatoirement dans les attributions de l'Etat, et cette unanimité se révèle quasiment impossible. A l'heure actuelle, par exemple, une partie de l'opinion publique considère que les Assurances Sociales doivent être un service d'Etat, alors que l'autre partie

1. L. Duguit, *Manuel de Droit constitutionnel*, 3^e éd., Paris, 1918.

2. L. Duguit, *L'Etat : les gouvernants et les agents*, Paris, 1903, p. 413.

estime qu'elles ne sauraient relever que de l'initiative privée et combat l' « invasion du fonctionnarisme » dans ce domaine.

D'autres auteurs, distinguant entre l'Etat « industriel » et l'Etat « puissance publique », pensent que « le critérium le plus sûr est celui qui décide de la nature du contrat intervenu entre l'Etat et l'agent »³. Dans le premier cas, l'agent, lié par un contrat de louage de services est un « salarié » analogue à celui d'une entreprise privée. Dans le second cas, il se trouve rattaché à l'Etat par un acte unilatéral d'autorité : c'est un fonctionnaire. M. Felix Moreau distingue les deux catégories suivantes : « L'une comprend les agents dont les services ont leurs analogues dans les relations des particuliers ; par suite, leur condition appartient au Droit privé et elle se définit clairement : le louage de services. L'autre comprend les agents qui exercent la puissance publique ; leur condition appartient au Droit public. Elle sera déterminée par la loi La première catégorie pourra être appelée celle des employés, la seconde celle des fonctionnaires »⁴. Et pour préciser sa pensée, il ajoute : « Le plus humble des gardes-champêtres est un fonctionnaire, puisqu'il dresse des procès-verbaux, actes juridiques de puissance publique. Le Sous-Secrétaire d'Etat, le Directeur Général, s'il n'a pas un pouvoir

3. P. Pic, *Traité élémentaire de Législation industrielle*, Paris, 1922, p. 240.

4. F. Moreau, *Manuel de Droit administratif*, Paris, 1909, p. 168.

12 DE LA LÉGALITÉ DES SYNDICATS DE FONCTIONNAIRES

propre de décision, est un employé »⁵. Dans le cas, assez fréquent, où un agent se trouve appelé à la fois à remplir des actes de puissance publique et à se comporter comme un employé d'entreprise privée (cas des agents des Postes ou de la Voirie assermentés) la qualité de fonctionnaire doit l'emporter sur celle d'employé.

Une troisième distinction, qui n'est pas sans présenter quelque parenté avec la précédente, est celle que fait le doyen Berthélemy, d'après la nature de leurs fonctions, entre les fonctionnaires de gestion et les fonctionnaires d'autorité. En raison de la personnalité de son auteur, des controverses auxquelles elle a donné lieu et des conséquences qui en ont été tirées pour le droit syndical des fonctionnaires, cette distinction doit retenir quelques instants notre attention. Pour M. Berthélemy, l'Etat, doué de la personnalité morale, peut accomplir par l'intermédiaire de ses agents, des actes de la vie civile analogues à ceux d'un particulier administrant son patrimoine. Ces actes ont pour but soit de gérer son domaine privé (forêts domaniales, chemins de fer de l'Etat), soit de faciliter l'exercice de son autorité administrative (marchés de travaux publics, concessions, etc...). Il est par contre d'autres actes que l'Etat accomplit en tant que puissance publique et qui consistent dans l'exercice de son autorité propre. A cette distinction entre « actes de gestion » et « actes d'autorité », corres-

5. *Loc. cit.*

pond une distinction analogue des administrateurs. « Puisque les actes de gestion sont faits pour le compte de l'Etat personne morale, la fonction qui consiste à les remplir peut être regardée comme un louage de services entre l'Etat et le fonctionnaire. La mission de faire les actes d'autorité peut être conférée à quelqu'un par l'élection ou par une désignation qui, pour supposer l'acceptation du fonctionnaire, n'en est pas moins un acte d'autorité et non un acte contractuel »⁶. Ainsi se trouve instituée une relation nécessaire entre la nature des actes que les agents accomplissent et le caractère du lien qui les unit à l'Etat. Ces agents sont d'ailleurs toujours appelés fonctionnaires mais, dans un cas, ce sont des fonctionnaires de gestion, dans l'autre, des fonctionnaires d'autorité.

A vrai dire, en dehors de quelques exemples classiques, il n'est pas toujours facile de faire une distinction entre les actes de gestion et les actes d'autorité, et rares sont les auteurs qui ont suivi sur ce point l'ancien Doyen de la Faculté de Paris. Quant à nous, c'est sur les conséquences qu'il tire de sa classification que nous voudrions faire porter nos réserves. « Les lois du travail, dit-il, sont applicables, s'il y a lieu, aux fonctionnaires de gestion. Elles ne sont jamais applicables aux fonctionnaires d'autorité »⁷. Or, s'il est exact que les fonctionnaires de

6. H. Berthélemy, *Traité élémentaire de Droit administratif*, Paris, 1923, p. 49 et s.

7. *Loc. cit.*, p. 52.

gestion se trouvent placés dans les mêmes conditions que les salariés de l'industrie privée et que leurs rapports avec l'Etat sont régis par des contrats de pur Droit Civil, on ne voit pas pourquoi leur refuser l'application intégrale de la législation du travail. M. Berthélemy les écarte cependant du bénéfice de la loi sur les syndicats professionnels, sous prétexte qu'ils n'ont pas de patrons avec qui ils traitent, mais des chefs dont ils acceptent la direction quand ils entrent en service. A quoi on peut objecter que, si on accorde à l'Etat une personnalité morale qui lui permet de passer des contrats à la manière d'un simple particulier, il n'y a pas de raison pour empêcher les salariés qui sont parties à ce contrat de considérer aussi l'Etat comme un particulier. M. Berthélemy ne nous explique-t-il pas que, qu'il s'agisse d'une compagnie privée ou du réseau de l'Etat, charger un ingénieur, moyennant un salaire annuel, de diriger la construction et l'exploitation d'une voie ferrée, c'est toujours passer un contrat de louage de services ? Rien, dans sa théorie, ne laisse prévoir qu'une fois le contrat signé la situation de l'ingénieur vis-à-vis de son co-contractant devienne différente selon les cas. Même à supposer que l'Etat ne puisse être considéré comme un patron, ce n'est pas une raison suffisante pour refuser aux fonctionnaires de gestion le droit de se syndiquer. Le but que la loi de 1884, dans son article 3, assigne aux syndicats professionnels n'est pas la lutte contre un patron, mais « l'étude

et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles ». Et nous avons vu se former des syndicats d'ecclésiastiques, de commerçants, d'artisans, etc... dont la légalité n'est pas subordonnée à l'existence d'un patronat. Pour que la théorie de M. Berthélemy puisse être admise, il faudrait qu'au lieu de dire : l'Etat n'est pas un patron, donc ses salariés n'ont aucune raison de se syndiquer ; il puisse dire : les salariés de l'Etat n'ont aucun intérêt économique à étudier et à défendre, donc un syndicat créé par eux se trouve sans objet. Or il paraît difficile de nier que le cheminot de l'Etat, par exemple, ait des intérêts professionnels analogues à ceux du cheminot d'une compagnie privée. Comme lui, il travaille pour gagner sa vie. Le salaire qu'il touche a beau être prélevé sur le budget de l'Etat, sa valeur d'achat est soumise aux mêmes fluctuations que le salaire payé par une entreprise privée. Il ne faut pas oublier d'ailleurs qu'à côté des intérêts particuliers de leurs membres, les syndicats étudient et défendent aussi les intérêts généraux de la profession pour laquelle ils sont constitués. C'est une observation sur laquelle nous aurons à revenir plus tard.

Il est assez piquant de constater que, de sa distinction entre les fonctionnaires d'autorité et les fonctionnaires de gestion, M. Berthélemy soit à peu près le seul à avoir déduit que le droit syndical devait être refusé aux uns et aux autres. MM. Capitant et Cuhe estiment que si le

mouvement en faveur de l'accès des fonctionnaires à la liberté syndicale s'est développé, « il faut reconnaître que la distinction fameuse proposée par M. Berthélémy entre les agents d'autorité et les agents de gestion n'a pas peu contribué à encourager cette hardiesse »⁸. C'est ainsi que l'abbé Lemire ayant déposé une proposition tendant à faire bénéficier de la loi du 21 mars 1884 les ouvriers et les employés de l'Etat « qui ne détiennent aucune portion de la puissance publique », M. Barthou, rapporteur de la Commission du Travail, s'exprimait à son sujet en ces termes : « Par sa distinction entre les fonctionnaires d'une part et les ouvriers ou employés de l'autre, elle réserve le droit de se syndiquer à ceux-là seuls qui ne détiennent pas une portion de la puissance publique et ne risquent pas d'en retourner l'autorité contre ceux qui les en ont investis »⁹.

Mais si la distinction entre employés et fonctionnaires ne soulève guère de difficultés lorsqu'il s'agit d'accorder le droit syndical au personnel des manufactures de tabac, aux allumettiers ou aux ouvriers des arsenaux et des poudreries, les controverses se raniment autour de cas comme celui des postiers et surtout celui des instituteurs. Pour M. Berthélémy, les instituteurs sont des fonctionnaires de gestion et, dans son système, cela ne leur donne

8. H. Capitant et P. Cuhe, *Cours de Législation industrielle*, Paris, 1921, p. 106.

9. *J.O.*, 1903, Ch. dép, doc. n° 1418, p. 631.

aucun titre à revendiquer le droit syndical. Mais les gouvernements qui, dans la pratique, se sont, de bonne heure, montrés tolérants à l'égard des syndicats de fonctionnaires de gestion, n'ont pas témoigné la même bienveillance aux syndicats d'instituteurs : ils ont fait de ceux-ci des fonctionnaires d'autorité. Ainsi M. Léon Bourgeois, alors Ministre de l'Instruction Publique, combattait, dans une circulaire du 3 août 1892, les syndicats d'instituteurs parce qu'il estimait déraisonnable d'autoriser des fonctionnaires à « user de la parcelle d'autorité publique dont ils sont dépositaires pour servir leurs intérêts particuliers ». C'est que tout dépend de l'idée qu'on se fait du rôle des instituteurs.

De ces divergences d'opinion, une chose est à retenir pour l'instant. C'est que la question du droit syndical s'est posée pour toutes les catégories de fonctionnaires et que, pour aucune d'entre elles, cette question ne se trouve définitivement résolue, ni dans un sens ni dans l'autre. C'est donc de la définition la plus vaste et la plus courante, celle qui fait un fonctionnaire de toute personne rétribuée à l'aide des deniers publics, qu'il nous faut partir, quitte à apporter, au cours de cette étude, les précisions qui se révéleront nécessaires.

CHAPITRE II

SYNDICATS ET SYNDICALISME

Statistique des syndicats — La doctrine du syndicalisme révolutionnaire, son influence sur le mouvement syndical en France — Le déclin de cette influence.

Les divergences sur la notion de syndicat étant aussi profondes que sur la notion de fonctionnaire, il n'est pas inutile de préciser notre pensée à son sujet. Nous ne perdrons pas de vue que la question qui se pose ici est celle de savoir si les fonctionnaires sont ou non autorisés à se prévaloir de la législation en vigueur sur les associations professionnelles contenues dans le Livre III du Code du travail. C'est donc le syndicalisme, tel qu'il est sorti de cette législation, qui retiendra, au cours de cette étude, notre attention, et non celui des théoriciens du mouvement prolétarien.

Nous n'ignorons point que, sous le nom de « syndicalisme révolutionnaire », une doctrine s'est fait jour qui, pour réaliser « le renversement de tout l'ordre social traditionnel » prêché par Karl Marx, entend recourir à l'action des prolétaires groupés dans les syndicats.

Ceux-ci deviennent des instruments de cette violence dont Georges Sorel s'est fait l'apologiste ¹.

Nous n'ignorons pas davantage que, pour une grande partie de l'opinion publique, les syndicats revêtent effectivement ce caractère révolutionnaire. C'est même une des raisons pour lesquelles la reconnaissance du droit syndical aux fonctionnaires se heurte aujourd'hui à tant d'hostilité.

Voyons cependant quelques chiffres. D'après la plus récente statistique publiée par le Ministère du Travail ², nous apprenons qu'il existait en France, au 1^{er} janvier 1930, 29.410 syndicats groupant 3 millions 771.421 syndiqués. Si nous déduisons de ces chiffres les 14.968 syndicats agricoles et leurs 1.910.538 adhérents dont le caractère n'a, en général, rien de révolutionnaire, si nous en déduisons également les 7.615 syndicats patronaux et les 161 syndicats mixtes du Commerce et de l'Industrie, dont les effectifs dépassent 80.000 membres, il reste 1.237.000 ouvriers syndiqués groupés dans 6.666 syndicats. Même en supposant, — ce qui est, de tout évidence, inexact — que tout les ouvriers syndiqués soient des adeptes du syndicalisme révolutionnaire, on voit, par ces quelques chiffres, que les organismes profes-

1. « Le syndicat est l'instrument de la guerre sociale » (Georges Sorel, *Matériaux d'une théorie du Prolétariat*, Paris, 1929, p. 70).

2. « Les Syndicats professionnels, les Unions de Syndicats et les Bourses de travail au 1^{er} janvier 1930 » in *Bulletin du Ministère du Travail*, juillet-août-septembre 1932.

sionnels, créés sous le régime de la loi de 1884, sont loin d'être, dans leur ensemble, des instruments de guerre civile ³.

Il est d'ailleurs à supposer que, même en l'absence d'une législation sur les syndicats professionnels, le courant d'idées qui a pris le nom de « syndicalisme révolutionnaire » se serait développé. Karl Marx n'a pas attendu la loi de 1884 pour lancer son *Manifeste Communiste* et recueillir en France des adeptes. Les *Réflexions sur la violence* ⁴ et les *Matériaux d'une théorie du Prolétariat* n'offrent qu'un lien de parenté assez vague avec l'œuvre législative de Waldeck-Rousseau, se bornant à n'y faire que quelques allusions méprisantes ⁵.

Ce qui a permis la confusion, c'est l'influence prédominante du syndicalisme révolutionnaire sur la C. G. T. d'avant-guerre et même jusqu'à la scission de 1922. La C. G. T. était alors l'unique organisation nationale des syndicats ouvriers. Or, la célèbre résolution adoptée par son Congrès de 1906 et connue sous le nom de Charte d'Amiens ne fait que reprendre, pour le compte de cette organisation, les trois idées centrales de la doctrine syn-

3. Il est difficile de comparer entre eux les effectifs de chacune des grandes fédérations nationales de syndicats ouvriers. Si la C.G.T.U., révolutionnaire, accusait 294.890 cotisants, la C.G.T., réformiste déclarait, au 1^{er} janvier 1933, 884.000 adhérents et la C.F.T.C. (syndicalisme chrétien) 144.000 en mai 1932.

4. G. Sorel, *Réflexions sur la violence*, Paris, 1930.

5. *Réflexions sur la violence*, p. 299 sq.; *Matériaux d'une Théorie du Prolétariat*, p. 219 sq.

dicaliste révolutionnaire : lutte de classe — action directe — grève générale.

« Le Congrès confédéral d'Amiens confirme l'art. 2 constitutif de la C. G. T. disant : la C. G. T. groupe, en dehors de toute école politique, tous les travailleurs conscients de la lutte à mener pour la disparition du salariat et du patronat.

« Le Congrès considère que cette déclaration est une reconnaissance de la lutte de classe qui oppose sur le terrain économique les travailleurs en révolte contre toutes les formes d'exploitation et d'oppression, tant matérielle que morale, mises en œuvre par la classe capitaliste contre la classe ouvrière ».

C'est ici le premier point de notre trilogie, celui qui fait le moins de difficulté pour les militants syndicalistes. Révolutionnaires ou non, les travailleurs acceptent volontiers l'affirmation de Marx suivant laquelle « de plus en plus, la société tout entière se partage en deux grands camps ennemis, en deux grandes classes directement opposées : la bourgeoisie et le prolétariat »⁶. Où les divergences apparaissent, c'est sur le point de savoir comment doit se dérouler cette lutte et quels résultats on doit en espérer. Pour le syndicalisme révolutionnaire, le résultat sera l'émancipation des travailleurs par l'anéantissement du capitalisme ; les moyens : l'action directe et la grève générale.

6. K. Marx et F. Engels, *Le Manifeste communiste*, trad. Andler, Paris, 1923, p. 21.

L'idée d'action directe, c'est l'idée que la classe ouvrière ne doit compter que sur elle seule pour assurer son émancipation, sans faire appel au concours des intellectuels et des politiciens. Georges Sorel est catégorique sur ce point : « Le syndicalisme révolutionnaire n'a pas à recevoir l'impulsion des socialistes, dits révolutionnaires, du Parlement », écrit-il dans un chapitre des *Réflexions sur la violence* où Jaurès se trouve fortement malmené. Et dans les *Matériaux d'une théorie du Proletariat* : « La première règle de conduite doit être : rester exclusivement ouvrier, c'est-à-dire exclure les intellectuels dont la direction aurait pour effet de restaurer les hiérarchies et de diviser le corps des travailleurs. Le rôle des intellectuels est un rôle auxiliaire : ils peuvent servir comme employés des syndicats, ils n'ont aucune qualité pour diriger ;... pour résumer toute ma pensée en une formule, je dirai que tout l'avenir du socialisme réside dans le développement autonome des syndicats ouvriers »⁷.

Faisant écho à cette théorie de l'action directe, nous retrouvons affirmée, dans la Charte d'Amiens, l'indépendance de la C. G. T. à l'égard de toutes les actions et de tous les mouvements politiques : « En ce qui concerne les organisations, le Congrès déclare qu'afin que le syndicalisme atteigne son maximum d'effets, l'action

7. *Réfl. sur la viol.* p. 109 ; *Mat. d'une Th. du Prol.*, p. 132-133.

économique doit s'exercer directement contre le patronat, les organisations confédérées n'ayant pas, en tant que groupements syndicaux, à se préoccuper des partis et des sectes qui, en dehors et à côté, peuvent poursuivre, en toute liberté, la transformation sociale ».

Les syndicalistes révolutionnaires estiment avoir d'autant moins besoin des politiciens que, pour la lutte des classes, ils possèdent une arme qui leur est propre⁸ et autour de laquelle se sont groupés pendant longtemps les suprêmes espoirs du prolétariat : la grève générale. La cessation collective du travail, dans une entreprise déterminée, permet aux ouvriers de faire pression sur leurs employeurs afin d'en obtenir de meilleures conditions de travail ou de salaire. Etendue simultanément à toutes les branches de la production, elle doit, d'après les théoriciens du mouvement, suspendre toute vie économique et, par là même, provoquer l'effondrement du capitalisme. Sans doute, pour réussir, une telle opération doit rencontrer tout un concours de circonstances favorables ; on peut même douter qu'elle devienne un jour possible. Qu'importe ! Même s'il ne s'agit que d'un rêve lointain et imprécis, le « mythe de la grève générale » cher à Sorel doit animer la classe ouvrière d'un esprit de lutte constant qui la tiendra perpétuellement en

8. « La grève est l'expression même de la puissance des travailleurs en tant que travailleurs » in Léon Jouhaux, *Le syndicalisme et la C.G.T.*, Paris, 1920, p. 168.

haleine. « Alors même que les révolutionnaires se tromperaient du tout au tout en se faisant un tableau fantaisiste de la grève générale, ce tableau pourrait avoir été, au cours de la préparation à la révolution, un élément de force de premier ordre » ⁹. Le mythe de la grève générale permet de condenser en une formule frappante pour les imaginations populaires tout l'idéal du syndicalisme révolutionnaire.

Cette formule, la Confédération Générale du Travail l'a faite officiellement sienne lorsque, dans la Charte d'Amiens, après avoir tracé les grandes lignes de « l'œuvre revendicatrice quotidienne », elle proclame que cette besogne n'est qu'un côté de la tâche du syndicalisme qui « prépare l'émancipation intégrale avec comme moyen d'action la grève générale ».

On voit, d'après cette brève étude de la Charte qui dirigea son action, que la C. G. T. d'avant-guerre, pénétrée des doctrines du syndicalisme révolutionnaire, démentait les prévisions optimistes du gouvernement Waldeck-Rousseau qui, dans la Circulaire Ministérielle du 25 août 1884, déclarait : « Désormais, la fécondité des associations professionnelles n'a plus de limite légale. Le Gouvernement et les Chambres ne se sont pas laissé effrayer par le péril hypothétique d'une fédération antisociale de tous les travailleurs. Pleins de confiance dans la sagesse tant de fois attestée des travailleurs, les

⁹. G. Sorel, *Réfl. sur la viol.*, p. 180.

Pouvoirs Publics n'ont envisagé que les bienfaits certains d'une liberté nouvelle qui doit bientôt initier l'intelligence des plus humbles à la conception des plus grands problèmes économiques et sociaux ».

... Mais la Charte d'Amiens date de 1906. Et la guerre de 1914 devait donner au mouvement syndicaliste en France une orientation nouvelle qui l'éloigna peu à peu du syndicalisme révolutionnaire. Ce n'est point ici le lieu de retracer l'histoire de cette évolution. Nous marquerons seulement les indices d'affaiblissement qu'ont subi, dans le monde du travail, les notions de lutte de classe, d'action directe et de grève générale.

Ce que d'aucuns appelèrent les « premières compromissions » date du 2 août 1914. En dépit des solennelles affirmations du Congrès tenu par la C. G. T. à Marseille en 1908, les travailleurs ne répondirent pas, — ni de ce côté de la frontière, ni de l'autre, — à la « déclaration de guerre par une déclaration de grève générale révolutionnaire ». Ils obéirent à l'ordre de mobilisation en rejoignant soit les dépôts, soit les usines. La communauté nationale l'emportait sur la lutte de classe. Pendant toute la durée des hostilités, la C. G. T., sous l'impulsion de ses chefs, fournit, sans défaillance, la main-d'œuvre indispensable pour satisfaire aux besoins d'armement et de ravitaillement du pays. L'armistice signé, elle prit part à l'élaboration de la Partie XIII du Traité de Versailles. Le pli qui avait été pris en des circonstances

exceptionnelles ne va que s'accroître au cours des années d'après-guerre. A la méthode d'action directe va se substituer celle de l'action indirecte suivant laquelle « la communauté des travailleurs admet qu'entre eux et le patronat, existe une puissance intermédiaire : l'Etat, le Gouvernement »¹⁰. Ne voyons-nous pas des représentants de la C. G. T. siéger au Conseil National Economique, au Conseil Supérieur du Travail aussi bien qu'au B. I. T. à Genève ? Ne voyons-nous pas ses délégations se succéder dans les antichambres des Ministres et dans les couloirs du Palais Bourbon ? Ne voyons-nous pas, dans ses programmes, s'atténuer de plus en plus, les appels à la violence et s'estomper les visions catastrophiques à la Marx, pour faire place à des revendications précises et immédiates ? On comprend, dès lors, que le mot de « réformisme » vienne sur les lèvres pour qualifier l'activité présente de la C. G. T.

Mais on comprend aussi la scission qui s'est produite au Congrès confédéral de 1922 d'où naquit cette C. G. T. Unitaire qui prétendait demeurer fidèle au vieil idéal révolutionnaire de la Charte d'Amiens. L'est-elle demeurée entièrement ? On en peut douter. Certes, la nouvelle organisation a maintenu intactes les idées de lutte de classe et de grève générale. Mais peut-elle prétendre affirmer son détachement à l'égard des partis

10. Définition donnée par M. Jouhaux dans *Le Syndicalisme et la C.G.T.*, p. 172.

et des sectes qui, en dehors et à côté d'elle, poursuivent la transformation sociale ? Sa collusion avec le Parti Communiste n'est que trop évidente. Il suffit de lire *l'Humanité* pour s'en convaincre. Quelles que soient les explications subtiles qui, à l'origine, en ont été données, cette collusion marque, elle aussi, l'abandon d'un des principes posés par la Charte d'Amiens.

La méfiance de la C. G. T. à l'égard des intellectuels a subi les mêmes adoucissements que celle professée naguère à l'égard des politiciens. La Confédération fit appel à certains d'entre eux, les techniciens groupés dans l'U. S. T. I. C. A.¹¹, pour faire partie de son Conseil Economique du Travail. Ce Conseil a été créé pour satisfaire à un vœu du premier Congrès confédéral d'après-guerre, tenu à Lyon en 1919, afin de poursuivre l'étude d'une réorganisation de la production nationale. Ce « laboratoire d'institutions »¹² n'a donné qu'assez peu de résultats. Il constitue, cependant, une indication intéressante sur les tendances nouvelles de la C. G. T. Il ne s'agit plus de détruire sans savoir comment on reconstruira, mais de préparer la future « république de producteurs » et, selon le mot de M. Jouhaux, « d'organiser pour mieux pouvoir détruire ». Nous voici donc éloignés du mythe de la grève générale tel que le conce-

11. L'Union syndicale des techniciens de l'Industrie, du Commerce et de l'Agriculture a été créée en mars 1919.

12. Le mot est de M. Maxime Leroy dans *Les techniques nouvelles du Syndicalisme*, Paris, 1921, p. 63.

vait Sorel : ne déclarait-il pas qu' « il importe fort peu de savoir ce que les mythes renferment de détails destinés à apparaître réellement sur le plan de l'histoire future » et qu'il ne faut les juger que « comme des moyens d'agir sur le présent »¹³ ? L'expérience de la guerre, celle aussi de la Russie soviétique ont donné aux dirigeants de la vieille C. G. T. le sens des réalités.

Quant à la grève générale, ce n'est pas de gaieté de cœur qu'ils y ont renoncé. Ils ont bien essayé de l'intégrer dans leurs nouvelles conceptions. Le mouvement déclenché en mai 1920 par « vagues d'assaut » successives en faveur de la nationalisation des chemins de fer (un des « points constructifs » du nouveau programme de la Confédération) aboutit à un si piteux échec que le « mythe » en perdit pour longtemps la force attractive qu'il exerçait jusqu'alors sur les masses. Grisée par l'importance de la place qu'elle occupait dans la vie économique d'après-guerre, la C. G. T. avait cru pouvoir brûler les étapes et se lancer dans une grande aventure pour laquelle, de toute évidence, la classe ouvrière n'était pas préparée. Si, depuis cette époque, on parle encore de grève générale, ce n'est que pour désigner des cessations de travail s'étendant à l'ensemble d'une corporation donnée et de durée nettement délimitée : par exemple, le mouvement des mineurs des 3, 4, 5 avril 1933. Mais le mythe sorélien a vécu.

13. *Réfl. sur la Viol.*, ch. IV.

Il convient d'ajouter que, tandis que les milieux ouvriers qui avaient subi l'influence du syndicalisme révolutionnaire s'en détachaient peu à peu, une nouvelle organisation se constituait sur des bases qui sont entièrement étrangères à cette doctrine : la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens. Née de la conjonction des syndicats indépendants d'Alsace et de Lorraine et du Syndicat des Employés dont la fondation remonte à 1887, la C. F. T. C., créée en novembre 1919, s'inspire dans son action de la doctrine sociale de l'Eglise catholique telle qu'elle fut définie par Léon XIII dans l'Encyclique *Rerum Novarum*. Elle entend transformer les conditions actuelles de la production « non par la lutte des classes, mais par l'éducation et la collaboration des éléments producteurs, réunis dans des groupes distincts, reliés par des organismes mixtes où l'indépendance et les droits de chacun seront respectés ». Elle entend également « poursuivre, par tous les moyens légitimes, auprès des organismes politiques et économiques, nationaux et internationaux, l'aboutissement de ses justes revendications ... »¹⁴. Ces citations suffisent à marquer la différence entre les méthodes d'action de la C. F. T. C. et celles préconisées par la Charte d'Amiens.

Nous ne voulons pas conclure de cette étude que le mouvement syndicaliste français se trouve aujourd'hui

14. Déclaration de principes figurant en tête des Statuts de la C.F.T.C.

revenu aux conceptions qui furent celles du législateur de 1884. Nous avons surtout voulu souligner qu'en dépit de certaines apparences, ce mouvement pouvait se développer en dehors de l'influence du syndicalisme révolutionnaire. Ce n'est là qu'une doctrine parmi d'autres dont peuvent s'inspirer, et dont se sont inspirés à une certaine époque, les dirigeants des organisations syndicales¹⁵. Et il est possible d'en faire abstraction pour envisager l'évolution de la notion de syndicat telle qu'elle est sortie de la loi du 12 mars 1884, évolution qui, sur le plan juridique, fut l'œuvre du législateur et des tribunaux. Cette évolution se caractérise par un élargissement croissant de la conception primitive en ce qui concerne les buts de l'activité syndicale et les catégories professionnelles appelées à en bénéficier. C'est au cours de cette évolution, dont l'étude fera l'objet de notre prochain chapitre, que nous verrons se poser la question du droit syndical pour les fonctionnaires.

15. La doctrine qui semble aujourd'hui le plus en faveur est celle qui tend à faire aux classes sociales organisées en syndicats une place dans la vie publique, les syndicats de fonctionnaires jouant alors un rôle de premier plan. L'éphémère Cabinet Paul-Boncour, de janvier 1933, fit cette doctrine sienne.

CHAPITRE III

EVOLUTION DE LA LOI DE 1884

Première étape : la loi du 30 novembre 1892 — La loi de 1901 : syndicats et associations. — La loi de 1920 : extension de la capacité des syndicats.

Les lois qui créent des institutions nouvelles, si difficile qu'ait été leur élaboration, marquent le plus souvent un point de départ, non un point d'arrivée. Ce n'est qu'après leur entrée en application que l'on en peut mesurer toute la portée. Et il est fréquent que l'expérience suggère des remaniements ultérieurs. L'expression « lois intangibles » relève du vocabulaire des politiciens, non de celui des juristes. La loi est essentiellement perfectible ; et il faut qu'il en soit ainsi. Même en supposant que le Parlement apporte à sa tâche tout le soin désirable, — ce n'est qu'une supposition, — l'œuvre législative comporte des lacunes, des imprécisions, des inexactitudes qui ne se révéleront qu'à la pratique. Il appartient alors conjointement aux usagers, à l'Administration, à la jurisprudence et au législateur d'apporter à l'interprétation du texte primitif les rectifications et les compléments nécessaires.

La loi du 21 mars 1884, relative à la création de syndicats professionnels, n'a point échappé à cette règle. Elle souleva de bonne heure des difficultés d'interprétation, notamment en ce qui concernait ses bénéficiaires. C'est ainsi que, dès le 27 juin 1885, la Chambre Criminelle de la Cour de cassation était appelée à se prononcer sur la légalité d'un syndicat de médecins¹. Un syndicat de médecins constitué sous le régime de la loi de 1884 s'était porté partie civile dans une poursuite intentée par le Parquet de Domfront pour exercice illégal de la médecine. Le Tribunal avait déclaré son action irrecevable (6 décembre 1884) et la Cour de Caen avait confirmé son jugement (4 fév. 1885). Le pourvoi formé par le syndicat de médecins fut rejeté par la Cour suprême « attendu que la loi sur les syndicats professionnels n'a point été rendue applicable à toutes les professions » et que le législateur en a restreint les effets « à ceux qui appartiennent, soit comme patrons, soit comme ouvriers ou salariés, à l'industrie, au commerce ou à l'agriculture, à l'exclusion de toutes autres personnes et de toutes autres professions. Cette décision restreignait le champ d'application de la loi de 1884 en excluant les professions libérales du nombre de ses bénéficiaires.

Cette exclusion devait bientôt subir une première exception. L'art. 3 de la loi du 30 novembre 1892 est ainsi rédigé : « A partir de la promulgation de la présente

1. S. 87-1-281 (note Villey).

loi, les médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes jouiront du droit de se constituer en associations syndicales, dans les conditions de la loi du 21 mars 1884, pour la défense de leurs intérêts professionnels, à l'égard de toutes personnes autres que l'Etat, les Départements et les Communes ». Par ce texte, le Parlement confirmait l'interprétation restrictive donnée par l'arrêt précité, puisqu'il estimait nécessaire d'y faire une dérogation expresse en faveur de certaines professions libérales. En outre, il marquait sa volonté arrêtée de ne pas admettre l'existence de syndicats dans le personnel dépendant de l'Administration. Le Ministre de l'Intérieur lui avait suggéré cette attitude lorsque, au cours des travaux préparatoires, il avait déclaré devant la Commission : « Nous ne voulons pas avoir en face de nous des fonctionnaires syndiqués qui puissent discuter avec nous sur leurs devoirs et sur le chiffre de leurs honoraires. Il est tout à fait impossible d'admettre que les fonctionnaires puissent se syndiquer contre l'Etat, les départements et les communes ».

Cependant, le Parlement devait montrer, quelques mois plus tard, qu'il était disposé à faire, à cet égard, des distinctions entre fonctionnaires. Il s'agissait d'un débat relatif aux syndicats de cheminots. Le Ministre des Travaux Publics, M. Jonnart, conformément aux textes ci-dessus rappelés, contestait le droit syndical aux agents de la Compagnie de l'Etat : « Leur traitement est assuré

par le Budget. Le Budget est préparé par le Ministre, il est voté et contrôlé par le Parlement. Or la constitution d'un syndicat doit permettre aux ouvriers et employés de discuter leurs intérêts avec leurs patrons. Comment voulez-vous que, dans les administrations de l'Etat, les syndicats professionnels discutent les intérêts, les traitements et les salaires avec le Ministre ou avec la représentation nationale ? ». La Chambre néanmoins renversa le Ministère que présidait M. Casimir Périer en adoptant, le 22 mai 1894, par 250 voix contre 191, l'ordre du jour déposé par M. Fernand de Ramel, ordre du jour ainsi conçu : « La Chambre, considérant que la loi de 1884 s'applique aux ouvriers et aux employés des exploitations de l'Etat aussi bien qu'à ceux de l'industrie privée, invite le Gouvernement à la respecter et à en faciliter l'exécution ».

C'est donc au cours de ce débat² que nous voyons surgir au Parlement la distinction que nous avons déjà rencontrée dans la doctrine où les auteurs l'interprétaient, les uns en faveur d'une extension du droit syndical, les autres contre. A la suite de l'utilisation que venait d'en faire la Chambre des Députés, des syndicats se multiplièrent dans le personnel des Manufactures de Tabac, des Manufactures d'Allumettes, des Arsenaux, des Ateliers des Poudres et Salpêtre, etc... Le Gouvernement ne tarda pas d'ailleurs à se rallier à cette opinion et, le

2. J.O., 23 novembre 1894, Déb. Parl. Ch., p. 855-862.

7 novembre 1905, le Président du Conseil Rouvier déclarait à la tribune de la Chambre : « La liberté de se syndiquer appartient à ceux des agents de l'Etat qui servent l'Etat industriel, non pas l'Etat puissance publique »³.

Sur ces entrefaites, la loi du 1^{er} juillet 1901, relative au contrat d'association vint apporter un élément nouveau au problème. Cette loi proclame que, désormais, les associations de personnes peuvent se former librement pourvu qu'elles n'aient pas un objet contraire aux lois ou aux bonnes mœurs. Elle abroge les prescriptions restrictives du Code Pénal et fait une règle générale du régime de faveur accordé jusqu'alors, depuis 1884, aux seules associations professionnelles. Celles-ci conservent d'ailleurs leur caractère particulier puisqu'aux termes de l'art. 21 de la loi du 1^{er} juillet « il n'est en rien dérogé aux lois spéciales relatives aux syndicats professionnels ».

La loi nouvelle était-elle applicable aux fonctionnaires ? Cette question fit l'objet de nombreuses controverses que nous aurons à étudier par la suite. Malgré l'opinion contraire de certains auteurs, tels MM. Berthélemy, Esmein et Chavegrin⁴, ce fut la solution affirmative qui prévalut en doctrine et en jurisprudence. Ainsi, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 11 décembre 1908⁵ adop-

3. *J.O.*, 8 novembre 1905, Déb. Parl. Ch., p. 3087.

4. Berthélemy, *op. cit.*, p. 59 ; Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel*, t. II, p. 127, ss. Chavegrin, note au Sirey, 12-2-1.

5. S. 09-3-17 (note Hauriou).

tant les conclusions du Commissaire du Gouvernement Tardieu, se prononçait en faveur de la recevabilité d'un recours de l'« association professionnelle des employés civils de l'Administration centrale du Ministère des Colonies ». Et la Chambre Civile de la Cour de cassation le 4 mars 1913⁶, proclamait « qu'à la différence de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels, la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations n'a formulé aucune restriction, soit quant aux personnes qui peuvent former entre elles un contrat de cette nature, soit quant à l'objet qu'elles peuvent se proposer en s'associant », reconnaissant en l'espèce le droit d'association aux instituteurs publics.

Dès lors, certains esprits se sont étonnés que les fonctionnaires, libres de s'associer sous le régime de la loi de 1901, s'obstinent à vouloir revendiquer le droit de bénéficier des dispositions de la loi de 1884. Ils oublient que lorsqu'on s'associe, c'est pour poursuivre un but déterminé. Or, l'étude et la défense des intérêts professionnels ne peuvent être légalement poursuivis que par les associations syndicales. Lorsque les fonctionnaires revendiquent le droit syndical, c'est la faculté de défendre les intérêts de leur profession qu'ils réclament. Le rapprochement de deux arrêts rendus toutes Chambres réunies par la Cour de cassation, peut expliquer, au moins en partie, leur attitude. « A la différence

6. D. 13-1-321 (note Rolland).

des syndicats professionnels, lisons-nous dans l'arrêt du 15 juin 1923⁷, les associations ne représentent pas de plein droit la profession de ceux qui en font partie » ; tandis que l'arrêt du 5 avril 1913⁸ reconnaît aux syndicats le droit d'ester en justice pour « assurer la protection de l'intérêt collectif de la profession envisagée dans son ensemble et représentée par le syndicat dont la personnalité juridique est distincte de la personne de chacun de ceux qui le composent ».

Cette dernière décision mettait fin aux hésitations d'une jurisprudence jusqu'alors indécise sur la portée qu'il convenait de donner aux dispositions de la loi du 21 mars 1884 relatives à la défense par voie de justice des intérêts professionnels. La solution à laquelle se sont ralliées les Chambres réunies de la Cour de cassation a, par la suite, reçu l'adhésion du Parlement. La loi du 12 mars 1920 dispose en effet que les syndicats « peuvent, devant toutes les juridictions, exercer tous les droits réservés à la partie civile, relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent ». Déjà dans la loi du 10 juillet 1915 sur le minimum de salaire, on pouvait lire que « les syndicats professionnels peuvent exercer une action civile basée sur l'inobservation de la présente loi sans avoir à justifier d'un préjudice ». Voici

7. D. 24-1-153 (note Rolland).

8. S. 20-1-49 (note Mestre).

donc que, peu à peu, les syndicats se trouvent appelés à jouer, en quelque sorte, à côté des « procureurs de la République », le rôle de « procureurs de la Profession ». Car cette action civile intentée au nom d'un intérêt général par un plaideur qui n'a pas à justifier de préjudice n'est pas sans présenter certains points de ressemblance avec une action publique⁹. Depuis 1884, les syndicats ont fait du chemin,.

En même temps qu'elle étendait le champ d'action et accroissait les ressources des syndicats, la loi du 12 mars 1920 leur donnait accès dans un milieu qui jusqu'alors leur était interdit, celui des professions libérales. Le législateur aurait pu profiter de l'occasion pour faire connaître nettement ses intentions à l'égard des fonctionnaires. Malgré l'ordre du jour de 1884, les tribunaux avaient continué à refuser le droit syndical à tous les fonctionnaires, sans distinction, y compris les ouvriers et employés des exploitations de l'Etat. C'est ainsi que le Tribunal correctionnel de la Seine a rejeté comme irrecevable une action intentée par le syndicat professionnel des égoutiers de la Ville de Paris¹⁰ et qu'en 1913 le Tribunal correctionnel de Lyon prononçait un jugement analogue à l'égard d'un syndicat d'instituteurs¹¹. Et il apparaissait que seul un texte législatif nouveau pourrait amener la jurisprudence à

9. Cf., note de M. Mestre au Sirey sous l'arrêt précité du 5 avril 1913.

10. *Gaz. Trib.*, 9 juillet 1903.

11. *Gaz. Pal.*, 8 février 1913.

réformer sa manière de voir. A vrai dire, la Chambre des Députés avait bien marqué son intention d'agir en ce sens et, dans la séance du 21 février 1919, avait adopté un projet d'article qui étendait le bénéfice de la loi de 1884 aux fonctionnaires à quelques exceptions près. Mais ce texte avait été rejeté par le Sénat et, les deux Assemblées entendant demeurer sur leurs positions, le Gouvernement proposa une formule transactionnelle qui figure dans le nouvel art. 9 de la loi sur les syndicats et qui est ainsi conçu : « Une loi nouvelle fixera le statut des fonctionnaires ». A une question de M. Ernest Lafont, M. Jourdain, Ministre du Travail, répondait : « Je déclare très nettement que la deuxième partie de l'art. 9 nouveau ne tranche en aucune façon la question des syndicats de fonctionnaires ; elle la réserve »¹². Devant l'insistance de son interlocuteur, il ajoutait que serait maintenu « le *statu quo* en droit et en fait en attendant le vote de la loi sur le statut des fonctionnaires ».

12. J.O., 12 mars 1920, Déb. Parl. Ch., p. 521.

CHAPITRE IV

LE CONFLIT DU FAIT ET DU DROIT

Situation de fait : développement du syndicalisme des fonctionnaires — Situation de droit : étude de la jurisprudence civile et administrative.

Il faut rendre cette justice au Gouvernement qu'il ne tarda pas à déposer le projet de la nouvelle loi promise en mars 1920. Le 1^{er} juin de la même année, il apportait à la Chambre des Députés le texte d'un projet de loi relatif à l'organisation des services publics civils régis par l'Etat. En même temps que la question du statut s'y trouvait réglée la question du droit syndical¹. « Les fonctionnaires, y est-il dit, peuvent constituer entre eux en vue de l'étude et de la défense de leurs intérêts corporatifs et de ceux du Service auquel ils appartiennent, des groupements professionnels ». Ces groupements sont d'ailleurs placés sous un régime hybride, car le Gouvernement estime nécessaire de refuser aux fonctionnaires la faculté de placer leurs associations sous les auspices de la loi de 1884, sous prétexte que celle-ci « ne

1. *J.O.*, 1920, Doc. Parl. Ch., p. 1534.

peut s'appliquer qu'à des groupements constitués en vue de l'étude et la défense d'intérêts d'ordre exclusivement économique ». C'est pourquoi les groupements visés par le projet de loi sont soumis « aux formalités de déclaration prévues par l'art. 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et, en outre, aux prescriptions de la présente loi » Cependant, ils « jouissent de la capacité civile telle qu'elle est réglée par les lois du 21 mars 1884 et du 12 mars 1920 ». Ce n'est pas encore ici le lieu de porter un jugement sur cette solution éventuelle. Notons seulement que la Chambre fit preuve de moins d'empressement que le Gouvernement. Le projet de loi déposé le 1^{er} juin 1920 fut renvoyé à la Commission de l'Administration générale. Il n'en est jamais sorti.

Une proposition relative à la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires déposée le 7 juin 1928 par M. Chabrun, bien qu'ayant fait l'objet d'un rapport favorable de la Commission du Travail, n'a pas d'ailleurs atteint le stade de la discussion en séance publique ².

Si bien que la situation actuelle se trouve être, en droit et en fait, la même que lors de la discussion de la loi du 12 mars 1930. Ou plutôt le conflit qui existait alors entre le fait et le droit n'a fait que s'aggraver. Car, si les tribunaux ont persisté dans leur intransigeance, les Pouvoirs Publics ont adopté une attitude qui n'a pu qu'en-

2. Proposition de loi relative à la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires présentée par M. Chabrun et plusieurs de ses collègues. (Ch. Dép. Session 1928, Doc. n° 136).

courager le développement du mouvement syndical chez les fonctionnaires de toutes catégories.

Si l'on s'en tient aux faits, il semble qu'il n'y ait plus aujourd'hui intérêt à discuter de l'existence des syndicats de fonctionnaires. De tels syndicats existent, nombreux. Ils se sont développés surtout chez les petits fonctionnaires : instituteurs, postiers, agents des douanes, des contributions etc... Tantôt ils se sont affiliés à l'une des grandes confédérations nationales de syndicats, tantôt ils se sont érigés en organisations autonomes. Ils sont devenus une des plus grandes forces disciplinées de l'Etat et leurs effectifs dénotent qu'ils ont proportionnellement pris un développement supérieur aux syndicats ouvriers du commerce et de l'industrie. La seule Confédération Générale du Travail accusait au 1^{er} janvier 1933, sur un effectif total de 884.000 adhérents, 355.000 fonctionnaires de toutes catégories répartis dans les Fédérations suivantes :

Fédération des fonctionnaires	106.000
Fédération générale de l'Enseignement	90.000
Fédération postale	58.500
Services Publics	53.400
Enregistrement	1.800
Travailleurs de l'État	32.400
Tabacs	11.000
Allumettiers	1.500
Total	355.000

Non seulement ces syndicats existent, mais ils sont tolérés par l'Administration qui n'hésite pas à entrer en

relations avec eux. Le Ministre de l'Intérieur écrivait aux Préfets, dans une circulaire du 25 septembre 1924 : « Le Gouvernement attache un grand intérêt à ce que des rapports réguliers et fréquents s'établissent entre les chefs de services départementaux et les syndicats locaux de fonctionnaires ». Il ajoutait par la suite : « J'estime qu'il est au plus haut point désirable que des relations semblables puissent se nouer entre les Municipalités et les syndicats de fonctionnaires, employés et ouvriers communaux. Je vous prie, en conséquence, de vouloir bien intervenir en ce sens auprès des Municipalités des villes de votre département en leur représentant les avantages qui peuvent en résulter pour la bonne marche des services et la paix sociale, sans qu'il soit pour cela porté la moindre atteinte à leur autorité légitime ni à l'autonomie communale ».

Le Gouvernement d'ailleurs donnait l'exemple. L'arrêté du 9 avril 1925 « désignant les organisations appelées à déléguer des représentants au Conseil National Economique » accordait deux délégués et quatre suppléants à la Fédération Nationale des Syndicats de fonctionnaires. Il alla même plus loin : un arrêté ministériel qui fit quelque bruit à l'époque et provoqua même une décision du Conseil d'Etat³ détacha, pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} mai 1925, un instituteur de la Seine auprès du Syndicat National des Instituteurs et Insti-

3. S. 28-3-134.

tutrices Publics de France et des Colonies pour y remplir les fonctions de secrétaire. Complaisances passagères d'un gouvernement de gauche ? Non pas, puisque, sous un ministère de tendance fort différente, on a pu voir, à l'occasion des fêtes du cinquantenaire de l'Ecole Laïque, les Syndicats d'instituteurs participer en tant que tels à la cérémonie officielle qui se déroula le 21 mai 1931 sur la place de la Concorde en présence du Président de la République. Enfin, on ne compte plus les audiences accordées par des Ministres, voire les consultations sollicitées par eux, qui sanctionnent la collaboration des Pouvoirs Publics avec les syndicats « illégaux » de fonctionnaires.

Mais en face de cette attitude bienveillante se dresse la jurisprudence constante et unanime des tribunaux judiciaires et administratifs. Ceux-ci, interprétant les lois de 1884 et de 1920, continuent de refuser aux syndicats de fonctionnaires considérés comme tels le droit d'agir en justice, sans se préoccuper jamais de savoir s'il s'agit de salariés de l'Etat industriel ou d'agents de l'Etat puissance publique. C'est ainsi que le 27 mai 1931 la Chambre des appels correctionnels de la Cour de Montpellier déclarait irrecevable une action intentée par le Syndicat National de la Police de France et des Colonies « illégalement constitué », et que, pour le même motif, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a rejeté, le 6 février 1932, le pourvoi formé contre cette décision ⁴.

4. *Dal. hebdomadaire*, 1932, p. 165.

Cet arrêt récent ne fait que renforcer les solutions précédemment données par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat. Nous aurons l'occasion d'étudier à loisir les principaux arguments sur lesquels s'appuient ces deux juridictions. Nous rappellerons seulement ici les conditions dans lesquelles elles ont été amenées à se prononcer.

C'est la Chambre criminelle de la Cour de cassation qui, la première, a pris position en rejetant un pourvoi de la Chambre Syndicale des Employés de la Région Parisienne : celle-ci, d'après l'art. 1^{er} de ses statuts, admettait dans son sein des employés de l'administration publique, « lesquels ne rentrent pas dans les prévisions de la loi du 21 mars 1884 », et ne pouvait donc pas être considérée comme un syndicat « régulièrement constitué » susceptible de se prévaloir des dispositions de l'art. 6 de la loi précitée⁵. L'arrêt de la Chambre civile du 4 mars 1913 intervint dans un procès entre le Cardinal Luçon d'une part et d'autre part l'Association Fraternelle des Instituteurs et Institutrices Publics et Laïques du département de la Marne et la Fédération des Amicales d'Instituteurs et Institutrices de France et des Colonies. La Cour reconnaît la légalité de ces Associations formées sous le régime de la loi de 1901. Mais elle précise que, si cette loi « n'a formulé aucune restriction soit quant aux personnes qui peuvent former entre elles des contrats de cette nature soit quant

5. Cass. crim , 14 mai 1908, D. 09-1-133.

à l'objet qu'elles peuvent se proposer en s'associant », c'est « à la différence de la loi du 21 mars 1884 »⁶. Ainsi se trouvait consacrée, pour les fonctionnaires, la distinction admise par la doctrine entre l'association permise et le syndicat interdit.

Le Conseil d'Etat s'est prononcé à son tour le 13 janvier 1922⁷. Une demande d'annulation d'un tableau d'avancement avait été intentée par le sieur Boisson et le Syndicat National des Agents des Contributions Indirectes. Le Conseil d'Etat aurait pu ne retenir que le recours des individualités intéressées et employer la formule usuelle « sans examiner la question de savoir si le Syndicat National avait qualité pour ... » Il a préféré saisir l'occasion de se prononcer sur une question depuis longtemps controversée. Ainsi que l'écrit M. Hauriou dans sa note au *Sirey* « il a pensé qu'il était temps de prendre nettement position et qu'il devait la vérité aux fonctionnaires eux-mêmes afin de ne pas les laisser s'égarer plus longtemps ». Le Conseil d'Etat a donc rejeté la demande d'annulation comme non recevable en ce qui concerne le syndicat. Ses considérants, tirés du texte de la loi de 1884 et de la volonté présumée du législateur, aboutissent à la conclusion qu'aucun groupement de fonctionnaires « ne peut prétendre constituer un syndicat professionnel de la loi du 21 mars 1884 ».

6. D. 13-1-321.

7. S. 22-3-1 (note Hauriou) et D. 23-3-33 (note Berthélemy).

L'arrêt postérieur du 20 février 1925 se prononce dans le même sens et à peu près dans les mêmes termes à propos d'une requête de l'Union Syndicale des Employés de l'Octroi de Paris ⁸.

La situation se résume donc de la manière suivante : en fait, les syndicats existent et agissent comme s'ils étaient légaux avec l'approbation des Pouvoirs Publics ; en droit, les tribunaux refusent, lorsque ces syndicats se présentent devant eux, de les reconnaître en l'état actuel de la législation. Il n'est pas besoin de souligner l'anomalie d'une telle situation. L'existence des syndicats de fonctionnaires est essentiellement précaire et s'il prenait fantaisie à un gouvernement de faire intenter des poursuites contre eux, nul doute que les tribunaux ne prononceraient leur dissolution comme cela est arrivé à différentes reprises, notamment en 1909, où, à la suite de grèves, le Tribunal Correctionnel de la Seine, dans un jugement en date du 29 juillet, confirmé le 27 octobre 1910 par la Cour d'appel de Paris, prononça la dissolution du Syndicat National des Agents des P. T. T. ⁹. Il est vrai que les groupements syndicaux de fonctionnaires ont acquis une telle force qu'il est à prévoir que cette dissolution resterait sans effet. Ce qui n'est pas la moins dangereuse conséquence de la situation incohérente de l'heure présente.

8. S. 25-3-72.

9. D. 11-2-329 (note Capitant).

Dans cette antinomie flagrante entre le droit et le fait réside l'intérêt de l'étude que nous avons entreprise. Il serait grand temps de mettre fin à l'équivoque. En l'état actuel de la question, seule une intervention législative, depuis longtemps promise, mais toujours différée, peut apporter une solution logique et cohérente, soit en consolidant la situation de fait et en justifiant un changement d'attitude de la jurisprudence, soit en confirmant la position prise par cette dernière et en lui donnant les moyens efficaces de faire respecter la légalité. Le problème peut se concentrer en ce dilemme : si les syndicats de fonctionnaires sont illégaux, pourquoi existent-ils ? — si leur existence est consacrée par la pratique administrative, pourquoi les maintenir dans l'illégalité ? C'est pour essayer de trouver une solution à ce problème que nous allons examiner successivement les arguments sur lesquels repose la situation actuelle de droit, telle que l'a créée la jurisprudence, puis les raisons pour lesquelles les faits ont évolué dans un sens tout différent. Les données ainsi recueillies nous permettront de dégager les éléments d'une solution logique capable de réaliser un accord possible. Chemin faisant, nous aurons l'occasion de confronter différentes conceptions du rôle des fonctionnaires dans l'Etat moderne et du but de l'activité syndicaliste. Le choix qu'il nous faudra faire entre ces différentes conceptions déterminera, dans une large mesure, le sens de la solution qu'il convient d'adopter.

DEUXIEME PARTIE

LA SITUATION ACTUELLE DE DROIT

CHAPITRE PREMIER

LES RAISONS DE LA JURISPRUDENCE

Les arguments de textes : art. 3 et 6 de la loi de 1884. — La volonté du législateur en 1884, 1901 et 1920.

Nous avons vu que les tribunaux refusaient aux fonctionnaires le droit syndical. Il convient maintenant d'étudier les arguments sur lesquels repose cette attitude. Les tribunaux invoquent tantôt le texte même des lois de 1884 et 1920, tantôt la volonté présumée du législateur.

a) *Les arguments de textes*

Dès 1885, la Cour de cassation, dans l'arrêt qui concerne le syndicat de médecins de Domfront, faisait état de l'art. 3 de la loi de 1884 ainsi rédigé : « Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude

et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles ». Elle en déduisait que la loi refusait ainsi le droit de former des syndicats « à tous ceux qui n'ont à défendre aucun intérêt industriel, commercial ou agricole, ni, par suite, aucun intérêt économique se rattachant à l'un des intérêts précédents »¹.

Dans la note qu'il consacre à cet arrêt. M. Edmond Villey s'attache à réfuter cette interprétation. Pour lui, la formule de l'art. 3 peut se traduire ainsi : les syndicats professionnels s'occuperont de tout ce qui les intéresse, à la condition de ne pas faire de politique. « Dans le système de la Cour, il n'y a pas d'intérêts économiques en dehors des intérêts industriels, commerciaux et agricoles. Cette interprétation n'est pas admissible. On a fait observer qu'il y a une virgule entre les qualificatifs « économiques » et « industriels » qui correspondent à deux sortes d'intérêts, qui peuvent se confondre, mais ne se confondent pas nécessairement. Prenons la question de plus haut. Qu'est-ce qu'un intérêt économique ? C'est tout intérêt qui touche à la richesse, à sa production, à sa répartition, à sa circulation et à sa consommation... Est-ce que tout intérêt concernant une profession qui a pour but, en somme, de gagner sa vie, n'est pas un intérêt économique ? ».

La loi du 30 novembre 1892 semble bien donner raison à cette explication du Professeur de Caen, puisqu'elle

1. Cass. crim., 27 juin 1885, S. 87-1-281, note Villey.

fait bénéficier du droit syndical les médecins dont on ne saurait dire qu'ils ont à défendre un intérêt industriel, commercial ou agricole. Cependant, les tribunaux continuent à invoquer le texte de l'art. 3 à l'encontre des autres professions libérales jusqu'à ce qu'intervienne la loi de 1920, et, encore aujourd'hui, à l'encontre des fonctionnaires. C'est ainsi que, s'agissant de ces derniers, la Chambre Criminelle de la Cour de cassation le reprend en 1908 dans les mêmes termes qu'en 1885. Nous le retrouvons encore dans l'arrêt de principe du Conseil d'Etat du 13 janvier 1922 et même dans le récent arrêt de la Chambre Criminelle de la Cour de cassation du 6 février 1932.

Pourtant, les fonctionnaires, au même titre que les salariés ou les membres de professions libérales, travaillent pour gagner leur vie. Il serait abusif de leur dénier tout intérêt économique sous prétexte que leur situation les met avant tout au service des intérêts généraux du pays. Il y a là une confusion qu'il importe de dissiper. L'intérêt particulier des fonctionnaires n'est pas plus éclipsé par les intérêts généraux dont ils ont la charge que l'intérêt particulier des salariés d'industrie ne l'est par les intérêts généraux de la production à laquelle ils collaborent. « Entre la situation économique des fonctionnaires et celle de l'employé ou de l'ouvrier privé, constate M. Louis Rolland², il n'y a pas de différence.

2. L. Rolland, « Les deux grèves des Postes et le Droit public », in *Revue de Droit public*, 1909, p. 287.

Qu'on veuille bien, à cet égard, et du point de vue économique, comparer la situation du garçon de recettes d'une banque et celle du facteur des Postes, celle de l'employé du Crédit Lyonnais ou de la Société Générale et celle de l'employé d'un ministère ; les deux situations sont parallèles, semblables les vies et identiques les budgets ». Le fait, d'ailleurs, que la majorité des auteurs et la jurisprudence reconnaissent aux fonctionnaires le droit de former des associations professionnelles dans le cadre de la loi de 1901 (par exemple Conseil d'Etat, 11 décembre 1908 et Cass. civ. 4 mars 1913) montre bien qu'on leur reconnaît un intérêt professionnel.

On peut enfin faire remarquer que l'art. 3 de la loi de 1884 vise surtout l'objet des syndicats, non leur composition. N'oublions pas qu'avant 1901 la prohibition en matière de droit d'association était la règle ; la loi sur les syndicats n'était qu'une exception. Il fallait donc éviter que, sous prétexte de bénéficier de cette exception, ne se forment d'autres groupements non professionnels. Il fallait éviter aussi que, sous couleur de syndicats, ne se forment des associations légales dont l'activité se porterait sur d'autres terrains que celui de la profession. Ces considérations semblent suffisantes pour justifier la rédaction de l'art. 3. L'utilisation qu'en ont faite les tribunaux est, à notre avis, abusive.

Mais un autre texte est aussi fréquemment invoqué. Il s'agit de l'art. 6 de la loi de 1884, qui, avant 1920,

était rédigé en ces termes : « Les syndicats professionnels de patrons et d'ouvriers auront le droit d'ester en justice... » Les tribunaux en ont conclu que, seuls, pouvaient invoquer le droit syndical les représentants d'intérêts particuliers, libres de discuter ensemble des relations du capital et du travail, et non les fonctionnaires. Ils estiment que, « l'Etat n'étant pas un patron comme un autre », ses agents ne peuvent être assimilés à des ouvriers d'entreprises privées. Mais, si l'on veut attacher tant d'importance à ces mots « patrons et ouvriers », il faudrait aussi refuser le droit syndical aux artisans et aux propriétaires ruraux exploitant leurs domaines avec le seul concours des membres de leur famille. On ne peut, en effet, les considérer ni comme des patrons ni comme des ouvriers, pas plus d'ailleurs que les médecins ou les membres des autres professions libérales.

D'ailleurs, il n'est pas sans intérêt de remarquer que la loi de 1920 a enlevé toute force à cet argument. Elle a modifié entièrement l'art. 6 de la loi de 1884. Le nouvel art. 5, dans lequel sont passées les dispositions qui subsistent de l'ancien art. 6 a supprimé les mots « de patrons et d'ouvriers » après « syndicats professionnels ». Et on ne les retrouve nulle part ailleurs. On n'est donc pas peu surpris de voir, en 1922, le Conseil d'Etat, dans l'arrêt Boisson, mentionner encore à l'appui de son argumentation « l'art. 6 où sont seuls mentionnés les syndicats de patrons et d'ouvriers ». A supposer que l'on ait voulu

par là mentionner les intentions du législateur de 1884, il aurait été convenable de signaler l'intention contraire qui ressort de la modification apportée en 1920.

b) *La volonté du législateur.*

A défaut d'une indication suffisamment précise donnée par les textes, est-il possible de trouver d'autres arguments décisifs prouvant que la législation de 1884 n'était pas destinée aux fonctionnaires ? La jurisprudence a pensé qu'à l'appui de sa thèse pouvaient être invoqués les travaux préparatoires. A vrai dire, elle n'en cite aucun passage caractéristique et se contente de déclarer³ que « les travaux préparatoires ont constamment affirmé la volonté du législateur de restreindre les effets (de la loi de 1884) à ceux qui appartiennent, soit comme patrons, soit comme ouvriers ou salariés, à l'industrie, au commerce ou à l'agriculture, à l'exclusion de toutes autres personnes et de toutes autres professions ». Mais cette exclusion n'est pas aussi catégorique que les tribunaux veulent bien le laisser croire. On n'a pas manqué, à l'encontre de cette argumentation, de faire état des paroles suivantes prononcées par M. Tolain rapporteur de la loi au Sénat : « On a cru, tout d'abord, parce qu'elle s'était servie des mots « syndicats professionnels », qu'elle (la commission) voulait restreindre, limiter et circonscrire l'application de la loi aux seuls ouvriers qui

3. Par exemple, Cass. crim., 27 juin 1885.

travaillent manuellement, aux ouvriers industriels. Jamais la commission n'a eu pareille pensée. Elle espère bien au contraire que la loi qui vous est soumise est une loi très large dont se serviront un très grand nombre de personnes, auxquelles tout d'abord on n'avait pas pensé : les gens de bureau, les comptables, les commis et les employés de toute espèce. En un mot, toute personne qui exerce une profession, ainsi qu'il est dit dans la loi, aura le droit de se servir de la nouvelle législation que vous allez voter »⁴.

Il nous paraît abusif d'interpréter cette déclaration dans un sens favorable aux syndicats de fonctionnaires. Pour comprendre ces derniers parmi « toutes les personnes qui exercent une profession », il faudrait singulièrement solliciter la pensée de M. Tolain. Ce texte est, néanmoins, intéressant, car il nous montre combien, en 1884, on se faisait une idée restrictive du terme « professionnel », puisque des précisions de cette sorte qui iraient de soi aujourd'hui, étaient alors nécessaires. Nous nous croyons autorisé à en conclure que, dans l'esprit du législateur de 1884, n'entrait aucune intention favorable ou défavorable aux fonctionnaires. Ceux-ci restaient complètement en dehors de ses préoccupations. La question de leur accorder ou de leur refuser le bénéfice de la loi nouvelle ne s'est même pas posée. Comment, dès lors, s'obstiner à vouloir rechercher quelle a pu être sa volonté à leur égard ?

4. *J.O.*, 23 février 1884, Déb. Parl. Sénat, p. 451.

La loi du 1^{er} juillet 1901, relative aux contrats d'association permet-elle d'interpréter cette volonté d'une manière plus certaine ? Les controverses auxquelles elle a donné lieu nous autorisent à en douter. D'un côté, nous voyons M. Jeze affirmer que « depuis la loi de 1901, les agents publics peuvent former des syndicats en vertu de la loi de 1884 »⁵. Selon cet auteur, la liberté d'association est devenue le principe du droit public français et « tout syndicat de fonctionnaires peut être considéré comme une association licite, sauf à ne bénéficier que du régime juridique de la loi de 1901 »⁶. Mais plus nombreux sont les auteurs qui donnent de cette loi une interprétation restrictive. C'est M. Berthélemy qui, dans son *Traité de Droit administratif*, invoque l'art. 21 rédigé en ces termes : « Il n'est en rien dérogé pour l'avenir aux lois spéciales relatives aux syndicats professionnels », et l'interprète ainsi : pour les associations constituées en vue de la défense d'intérêts professionnels, la loi de 1884 garde son caractère limitatif. C'est aussi M. Chavégrin qui se réfère, lui, à l'art. 3 déclarant nulle et de nul effet toute association contraire aux lois et en déduit que sont illégaux, non seulement les syndicats, mais aussi les associations de fonctionnaires. Car « quand les associations de fonctionnaires sont des instruments de défen-

5. Note sous l'arrêt Boisson, in *Revue de Droit public*, 1922, p. 58.

6. G. Jèze, *Les Principes généraux du Droit administratif*, Paris, 1914, p. 413 sq.

se collective, nous estimons qu'elles vont toujours contre les lois et que, par suite, elles ne sont jamais valablement constituées »⁷.

On sait que la jurisprudence ne s'est pas ralliée à ce dernier point de vue. Toujours hostile aux syndicats, elle a admis, dès l'origine, la validité des associations de fonctionnaires. Elle ne pense pas que la loi de 1901 ait pu influencer d'une façon quelconque l'application de la loi de 1884. Pour elle, en ce qui concerne le syndicalisme, le *statu quo* est maintenu. Elle reste, en somme, dans l'esprit de l'art. 21, mais avec moins de rigidité que M. Berthélémy, parce que son interprétation de la loi de 1884 était déjà plus large. Ce faisant, elle paraît bien observer la volonté du législateur qui, consciemment ou non, n'a pas établi de lien entre les deux lois.

En 1920, le Parlement aurait pu manifester ses intentions à l'égard des syndicats de fonctionnaires. Le conflit qui a surgi, sur ce point, entre le Sénat et la Chambre des Députés ne lui a pas permis de le faire. Cependant, le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 13 janvier 1922, croit pouvoir s'exprimer ainsi : « Attendu que le Parlement a, dans la suite, manifesté expressément sa volonté, que notamment la loi du 12 mars 1920... ayant décidé qu'une loi spéciale fixera le statut des fonctionnaires, il résulte de cette disposition et des rapports dont elle a été précédée

7. Note au Sirey, 12-2-1.

que le législateur entend refuser aux associations de fonctionnaires le droit de se placer sous le régime de la loi du 21 mars 1884 ».

Le Conseil d'Etat semble méconnaître que, dans sa séance du 4 février 1919, la Chambre des Députés avait voté le texte suivant : « La présente loi (il s'agit de la loi de 1884) est applicable aux professions libérales ainsi qu'aux fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat, des Départements, des Communes et des Services Publics à l'exception toutefois des catégories ci-après : 1^o militaires de tous grades des armées de terre et de mer, 2^o fonctionnaires et agents de la police, 3^o magistrats de l'ordre judiciaire et administratif, 4^o préfets et sous-préfets ».

On ne peut donc considérer le texte transactionnel, impliquant une solution d'attente, comme une manifestation d'hostilité à l'égard des syndicats de fonctionnaires. Ce serait prêter au législateur des intentions que, manifestement, il n'avait pas.

Si bien qu'en définitive, ni dans les textes de lois, ni dans les travaux préparatoires, on ne trouve des arguments suffisants pour justifier la solution de droit que les tribunaux ont donnée à la question de la légalité des syndicats de fonctionnaires.

CHAPITRE II

LEGALITE ET LEGITIMITE

Les raisons profondes de l'attitude des tribunaux. — Une déclaration du Ministre de l'Intérieur.

Dès lors, il apparaît bien que nous devons chercher les raisons profondes de l'attitude des tribunaux ailleurs que dans la lettre de notre législation. L'idée qui semble les avoir inspirés est celle d'une incompatibilité foncière entre syndicalisme et fonctions publiques. Les arguments que nous avons relevés jusqu'ici n'avaient pour but que d'étayer cette conviction sur des données strictement juridiques. M. Hauriou, sous l'arrêt du Conseil d'Etat de 1922, dégage en ces termes ce qu'il appelle l'idée centrale de la jurisprudence : « Pas de lutte de classe à l'intérieur de la hiérarchie administrative et, par suite, par de syndicats de fonctionnaires, parce que la forme syndicale est liée à l'idée de lutte de classe »¹. De son côté, la Cour de Montpellier, le 27 mai 1931, s'exprimait ainsi : « Attendu que le régime du syndicat est incompatible avec les idées de hiérarchie et de discipline qui sont à la

1. S. 22-3-1.

base des rapports entre les fonctionnaires et leurs chefs de service... »². Plus catégorique encore, M. Berthélemy s'écrie : « Ne laissons pas s'introduire dans nos Administrations, jadis si admirablement disciplinées, si fortement hiérarchisées, si fermement dirigées, cette gangrène mortelle qu'est le syndicat »³.

L'orientation prise en France par le mouvement syndical explique dans une certaine mesure cette attitude. Les tendances nettement révolutionnaires de la C. G. T. d'avant-guerre autorisaient le scepticisme à l'égard de la conception d'un syndicalisme facteur de paix sociale et organisateur de la Profession. On comprend que la majorité des auteurs et l'unanimité des tribunaux se soient refusés à en introduire l'esprit chez les fonctionnaires serviteurs du bien public.

D'autre part, même débarrassé de ces inquiétantes références, le syndicalisme ne pouvait prendre place dans les rouages d'une Administration plus que centenaire sans y provoquer de profonds bouleversements. Et c'est pourquoi la jurisprudence a refusé aux fonctionnaires le droit de se syndiquer. Comme il ne leur appartenait pas de prendre l'initiative d'une rénovation des Services Publics ; comme, en outre, le syndicalisme se présentait à leurs yeux comme un facteur d'anarchie,

2. Montpellier, App. Corr., 27 mai 1931, cité dans *le Temps* du 30 mai 1931.

3. *Revue pénitentiaire* 1906, p. 817.

ils ont interprété le silence de la loi et la volonté hésitante du législateur dans le sens le plus traditionnel et le plus conforme aux intérêts de l'Etat. C'est moins comme gardiens de la légalité (au sens strict de ce mot) que comme défenseurs de l'ordre public, que le Conseil d'Etat et la Cour de cassation se sont prononcés en l'occurrence. Ils se sont prononcés en fait plus contre la légitimité que contre la légalité des syndicats de fonctionnaires.

La distinction entre ces deux domaines a été faite par M. Chautemps, alors Ministre de l'Intérieur, à la deuxième séance de la Chambre des Députés du 26 février 1929. A la suite d'un arrêt du Conseil d'Etat du 20 février, arrêt qui ne faisait que confirmer celui du 13 janvier 1922, M. Chastenét, député, avait posé une question « sur la politique qu'entend suivre le Gouvernement vis-à-vis des syndicats de fonctionnaires ». Dans sa réponse, le Ministre déclarait : « Si l'arrêt du Conseil d'Etat était la première manifestation de la jurisprudence en cette matière, il présenterait en effet un caractère de réelle gravité. Mais en réalité, il ne fait que confirmer une jurisprudence ancienne et nous sommes tous d'accord pour déclarer que celle-ci doit rester en vigueur tant qu'une législation nouvelle n'est pas intervenue... Tout d'abord il faut distinguer entre la légalité et la légitimité des syndicats de fonctionnaires. C'est seulement au sujet de la légitimité que le Gouvernement s'est prononcé, et l'arrêt du Conseil d'Etat ne peut en rien modifier son

opinion. Au contraire, en ce qui concerne la légalité des syndicats, seuls le Conseil d'Etat ou les tribunaux peuvent à l'heure actuelle se prononcer ».

La légalité, c'est la conformité du fait avec la loi écrite. En cas d'hésitation, il appartient au juge de la définir et, dès lors, tant que la loi subsiste, elle s'impose à l'Etat comme à ses sujets, aux législateurs eux-mêmes. Ceux-ci peuvent la modifier ou l'abroger, mais, tant qu'une nouvelle disposition législative n'est pas intervenue, ils doivent la respecter et respecter l'interprétation qu'en donnent les tribunaux.

Mais la légalité n'est pas simplement une question de texte. Il ne suffit pas qu'une règle soit posée par le Parlement et promulguée par le pouvoir exécutif pour devenir *ipso facto* indiscutable. Il est nécessaire aussi qu'elle soit légitime, c'est-à-dire conforme aux exigences de la raison et aux besoins du pays et de l'époque auxquels elle doit s'appliquer. La légitimité appelle la légalité, le plus souvent avec un certain délai. Dans la déclaration ci-dessus évoquée, le Ministre de l'Intérieur laissait entendre que le moment était venu de rétablir l'harmonie entre l'une et l'autre. Il annonçait, en effet, le prochain dépôt d'un projet de loi accordant aux fonctionnaires le droit syndical. Les raisons d'opportunité qui avaient dicté l'attitude la jurisprudence paraissent donc avoir disparu. Le propre des raisons d'opportunité n'est-il pas d'être essentiellement temporaires ? Avec

le temps, elles perdent de leur valeur. On conçoit que, si, sous leur empire, les tribunaux ont construit une théorie de l'illégalité des syndicats de fonctionnaires, il leur soit aujourd'hui difficile de se déjuger. Le législateur, lui, a laissé construire cette théorie, il n'a pas pris de position définitive ; il est donc libre d'intervenir dans le débat et de lui donner une solution différente de celle des tribunaux.

Cependant, jusqu'ici, malgré les promesses réitérées, aucune décision n'a encore été prise. La faute en est sans doute à la lenteur des travaux et à la défectuosité des méthodes parlementaires. Mais le retard vient aussi de ce que les arguments qui ont déterminé l'hostilité de la jurisprudence à la légitimité des syndicats de fonctionnaires n'ont pas perdu leur force dans bon nombre d'esprits. Aussi, avant d'entreprendre la réforme des positions acquises, convient-il de se livrer à une étude critique de ces arguments.

Le principal obstacle à la légitimité des syndicats de fonctionnaires, c'est que le syndicalisme paraît comporter le droit de grève et que ce droit est incompatible avec les exigences des services publics. C'est là l'idée couramment répandue qui tire son origine de l'interprétation superficielle des phénomènes sociaux. Nous aurons à examiner si elle correspond à la réalité juridique. L'autre grief que l'on fait au syndicalisme des fonctionnaires, c'est qu'il risque de faire surgir un intermédiaire dans les

rapports entre subordonnés et chefs de services, incompatible avec les principes fondamentaux de notre organisation administrative. Mais il y aurait lieu de se demander si cette organisation doit être immuable et si les courants d'idées démocratiques, aussi bien que les tâches nouvelles qui incombent à l'Etat, ne doivent pas en exiger la révision. Si nous arrivons, au cours de cet examen, à découvrir des raisons nouvelles en faveur de la légitimité des syndicats de fonctionnaires opposées à celles qu'on invoque en faveur de la solution traditionnelle, il semble bien que la question de la légalité pourra recevoir aisément une solution.

CHAPITRE III

LA QUESTION DE LA GREVE

Les exigences des services publics. — Le syndicat et la grève.
— Les fonctionnaires et le droit de coalition.

a) *Les exigences des services publics.*

Nous lisons, dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 juin 1922 que « les fonctionnaires se sont soumis, en acceptant leur emploi, à toutes les obligations dérivant des nécessités mêmes du service public et ont renoncé à certaines facultés, tel le droit de grève, que suppose l'art. 1^{er} de la loi de 1884, et qui seraient incompatibles avec la continuité indispensable à la marche des services publics ». Plus brièvement, dans l'article précité de la *Revue Pénitentiaire*, M. Berthélemy affirme que « pour ne pas avoir la grève, il faut n'avoir pas le syndicat ». En résumé, le syndicat serait incompatible avec la fonction publique parce que le syndicat implique la grève tandis que les services publics exigent la continuité.

De ces deux affirmations, la seconde seule nous paraît exacte. La notion de service public joue un rôle capital

dans le Droit Public moderne. M. Duguit y voit même un des éléments essentiels de l'Etat. Celui-ci n'est pour lui qu'une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants. Or, s'il est certaines activités dont l'accomplissement doit être réglé, assuré par les gouvernants, c'est bien parce qu'il est indispensable d'accomplir ces fonctions d'une manière régulière et continue. La continuité est une des nécessités les plus manifestes des services publics, à tel point que nous voyons le Conseil d'Etat, lorsque les circonstances menacent d'y faire obstacle, ne pas craindre de bouleverser, pour la sauvegarder, les règles traditionnelles qui régissent la matière des contrats. Nous voulons faire ici allusion à la théorie de l'imprévision. Lorsque la guerre eut provoqué dans le prix des matières premières nécessaires à la fabrication du gaz d'éclairage une hausse dépassant les limites extrêmes des majorations ayant pu être envisagées lors de la passation du contrat de concession, le Conseil d'Etat imposa aux Compagnies d'éclairage l'obligation de continuer leurs services moyennant une indemnité qui leur était accordée en raison des circonstances (arrêt du 30 mars 1916). On peut penser que si le Conseil d'Etat a eu recours, pour maintenir malgré tout la continuité du service public, à cette solution prétorienne, alors que l'interruption aurait été suffisamment justifiée par les circonstances, il n'aurait pas hésité à se montrer encore plus sévère à l'égard d'une

interruption provoquée par ceux-là mêmes qui ont à assurer le fonctionnement du service public.

En fait, il s'est prononcé à différentes reprises sur cette question au lendemain de la grève des Postiers de 1909¹. Il s'agit de fonctionnaires révoqués auxquels le Conseil refuse le bénéfice de l'art. 65 de la loi du 22 avril 1905 parce que « en se mettant en grève, les agents préposés au service public, sous quelque dénomination que ce soit, ne commettent pas seulement une faute individuelle, mais qu'ils se placent eux-mêmes, par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et des règlements édictés dans le but de garantir l'exercice des droits résultants pour chacun d'eux du droit public qui les lie à l'Administration ». Le Conseil d'Etat considère en effet « que la grève, si elle est un fait pouvant se produire légalement au cours de l'exécution d'un contrat de travail réglé par les dispositions du droit privé est au contraire, lorsqu'elle résulte d'un refus de service concerté entre des fonctionnaires, un acte illicite, alors même qu'il ne pourrait être réprimé par l'application de la loi pénale ». Ce qui revient, en somme, ainsi que le constate M. Jèze, à mettre les fonctionnaires grévistes en dehors de la protection des lois, à en faire des sortes d'out-laws². Cette rigueur que, pour notre part, nous

1. Arrêt Winkell et Rosier du 7 août 1909 et arrêt Tichit du 1^{er} mars 1912. S. 09-3-145 et S. 14-3-137.

2. G. Jèze, *Revue de Droit public*, 1909, p. 494.

hésiterions à approuver, montre bien l'importance primordiale que le Conseil d'Etat accorde à la continuité des services publics. C'est là une condition indispensable à la sécurité et à la tranquillité de l'Etat. On ne peut y renoncer pour quelque raison que ce soit : « Quelle que soit la constitution de l'Etat, écrit M. Rolland³, si les gouvernants sont chargés de l'accomplissement d'une mission, c'est à cause que cette mission devait être remplie et que l'initiative privée n'y pouvait point suffire.. Même si les services publics étaient gérés par les fonctionnaires eux-mêmes, l'intérêt du public devrait toujours prévaloir sur tout parce qu'il serait la seule raison d'être de l'existence même de ces services... Il n'y a dans tout ce que nous disons que la conséquence d'une idée très simple dégagée d'une manière fort nette par M. Duguit et qui est celle-ci : tout service public est la mise en œuvre d'une mission juridiquement obligatoire pour les gouvernants ».

b) *Le syndicat et la grève.*

Nous sommes donc d'accord sur ce point : la continuité est indispensable aux services publics. Reste à envisager l'autre aspect de la question : le syndicat implique-t-il nécessairement la grève ?

On semble oublier beaucoup trop facilement que ce

3. L. Rolland, *Revue de Droit public*, 1909, art. cit.

qui est accordé par la loi de 1884, c'est le droit d'association, au moins à certaines catégories de citoyens et dans certaines conditions. Ce n'est pas cette loi, mais celle de 1864, qui, modifiant les art. 414, 415, 416 du Code pénal, a proclamé le principe de la liberté de coalition. Or, pour déclancher une grève, l'association n'est pas nécessaire : une simple coalition suffit. On peut même dire que la grève n'entre qu'accidentellement dans les objectifs du syndicat, tandis que la coalition est le prélude normal de la grève. Les syndicats, créés pour l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles, n'ont aucunement besoin de la violence pour remplir leur objet. La grève n'est pour eux (ou ne devrait être) qu'une ultime ressource à laquelle les oblige à recourir l'état actuel de désorganisation du monde économique. Mais on peut très bien prévoir l'élimination de la grève pourvu que soit instituée une procédure obligatoire de règlement pacifique des conflits du travail. Alors, il serait démontré que le syndicalisme, loin d'être un instrument de lutte de classe, peut être un instrument de paix sociale, car on ne peut pas envisager aujourd'hui une collaboration effective du capital et du travail sans son intermédiaire.

La coalition est essentiellement une action concertée d'ouvriers (nous laissons ici de côté les coalitions patronales) en vue de provoquer, afin d'obtenir une amélioration de leur sort, une cessation collective du travail.

On a justement fait observer que la coalition était à la grève ce qu'était l'ultimatum à la déclaration de guerre. Le fait que l'existence de groupements permanents, sous forme de syndicats, rend plus facile l'action concertée des ouvriers ne doit pas faire illusion. Ce n'est pas depuis 1884, mais depuis 1864, que les ouvriers, syndiqués ou non, ont la faculté de faire grève sans s'exposer pour cela à des poursuites judiciaires. Il est vrai que c'est bien la loi de 1884 qui abroge celles des 14 et 17 juin 1791 faisant interdiction « aux citoyens d'un même état ou profession » de délibérer « sur leurs prétendus intérêts communs ». C'est sans doute à cette abrogation que le Conseil d'Etat, dans l'arrêt cité plus haut, faisait allusion lorsqu'il disait que l'art. 1^{er} de la loi de 1884 supposait le droit de grève. Nous pensons, nous, que cette disposition était parfaitement inutile ; la grève était licite depuis 1864. En abolissant les art. 414 et suivants du Code pénal, le législateur de 1864 abolissait du même coup la loi Le Chapelier dont ils n'étaient en somme que le complément.

Ces textes législatifs parlent de coalition, non de grève. C'est que celle-ci n'est en réalité ni un droit ni un délit, mais un fait. Ce qui était autrefois interdit, ce qui est aujourd'hui permis, ce n'est pas le fait de la cessation collective du travail, c'est la préméditation collective de cette cessation en vue de « forcer la main au patron ». Depuis la loi de 1884, il n'est plus nécessaire

pour déclencher une grève, de provoquer une réunion temporaire des ouvriers intéressés, c'est-à-dire une coaction, la décision est prise le plus souvent par le syndicat, groupement permanent des travailleurs. Il convient d'ailleurs de remarquer que, depuis 1901, l'initiative d'une grève peut être prise par n'importe quelle forme d'association. Un syndicat n'est donc pas nécessaire. Ainsi, la grève des postiers de 1909 a été organisée et dirigée non par un syndicat, mais par une association professionnelle, l'Association Générale des P. T. T. Il semble donc, du point de vue que nous étudions dans ce chapitre, qu'il y a quelque illogisme à vouloir interdire aux fonctionnaires de se syndiquer si on leur permet de s'associer.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi qu'il déposait à la Chambre le 19 juin 1925, M. César Chabrun résumait le débat et y mettait fin, à notre sens, de manière satisfaisante, lorsqu'il écrivait : « On a dit qu'on ne voulait pas reconnaître aux fonctionnaires le droit syndical pour ne pas leur reconnaître le droit de grève. On oublie que la grève n'est pas un droit mais un fait qui, en soi, n'est pas punissable aux termes du Code pénal. Lorsque des citoyens quittent leur travail, ils usent de leur liberté, sans plus. Ce que punissait autrefois le Code pénal, pour tous les travailleurs, ce qu'il punit encore pour certains fonctionnaires, c'est la coalition ou entente concertée en vue de la cessation du travail. Le droit de

coalition ne doit pas être confondu avec le droit syndical ou le droit d'association. Que des travailleurs soient syndiqués ou non, ils peuvent faire une coalition licite qui conduira à la grève. Que des fonctionnaires visés par les art. 123 et suivants du Code pénal soient associés ou non, ils peuvent faire une coalition illicite qui entravera la marche des services publics ».

c) *Les fonctionnaires et le droit de coalition.*

Il faut en effet se souvenir, lorsqu'on parle de la possibilité d'une grève des fonctionnaires, de l'existence des art. 123 et suivants du Code pénal. Ceux-ci n'ont été abrogés ni en 1864, ni à plus forte raison en 1884. Si le délit de coalition n'existe plus pour l'ensemble des travailleurs, il existe encore pour les fonctionnaires « dépositaires de quelque partie de l'autorité publique », auxquels ces textes interdisent, sous peine de sanctions sévères, de se concerter pour prendre des mesures contraires aux lois, pour empêcher ou suspendre, fût-ce par des démissions, l'accomplissement d'un service quelconque.

Ainsi, même si l'accès de la loi du 21 mars 1884 était ouvert purement et simplement aux fonctionnaires, le Gouvernement ne se trouverait pas désarmé en face d'une grève de fonctionnaires, au moins de certains d'entre eux, de ceux qui, en fait, se trouvent directement associés à l'exécution de sa mission essentielle. Et il n'est nulle-

ment question de lui demander de renoncer à cette arme. Au contraire. Plus l'idée du syndicalisme des fonctionnaires gagne de terrain, plus on insiste sur la nécessité de prévenir les grèves dans les services publics. Ceci dans l'intérêt des fonctionnaires eux-mêmes qui doivent tenir compte des réactions de l'opinion publique. Or, il importe peu à celle-ci que les agents des services publics soient associés sous une forme quelconque pourvu que la marche de ces services n'en soit point entravée. Au contraire, elle ne peut que témoigner de l'hostilité à l'encontre d'un mouvement qui se présenterait escorté d'appels à la violence dont elle serait la première à subir les désastreuses conséquences. Les gouvernements qui, depuis la guerre, ont manifesté le désir d'accorder aux fonctionnaires le droit syndical ont compris le danger qu'il y avait à encourir ce risque d'impopularité. Aussi ont-ils fait, en ce qui concerne la grève, les plus expresses réserves. Dans sa déclaration du 17 juin 1924, le Ministère Herriot annonce bien son intention de donner satisfaction aux revendications syndicalistes des fonctionnaires civils, mais il précise « qu'au cas d'une action collective de ces fonctionnaires contre les intérêts de la Nation, il ne renonce à aucun des droits dont les gouvernements républicains ont usé et qu'ils tiennent soit des lois, soit de la jurisprudence ». Et, après avoir affirmé son attitude favorable à la légitimité des syndicats de fonctionnaires, le Ministre de l'Intérieur à la séance de la

Chambre du 25 février 1925, continuait son exposé par ces mots : « Je tiens à faire observer que, du droit syndical accordé aux fonctionnaires, ne découlera pas par là même le droit de grève. C'est en effet un recours à la violence que nous ne pouvons reconnaître aux fonctionnaires ».

Sages paroles, mais insuffisantes. Les menaces de sanctions n'enlèvent pas son utilité au recours à la grève. Trop souvent encore, celle-ci apparaît dans notre société comme le seul moyen pratique pour les salariés de mettre leurs patrons à la raison, même quand ce patron est l'Etat. Peut-on affirmer que les fonctionnaires auraient obtenu les améliorations de traitement exigées par l'élévation du coût de la vie, s'ils n'avaient, à différentes reprises, manifesté leur force ? « Tout le problème, écrivait en 1909 M. Rolland, consiste à trouver quelque chose qui empêche ou atténue de la même manière les effets de l'injustice ou de l'arbitraire du patron-Etat, sans avoir l'inconvénient de la grève, c'est-à-dire sans interrompre un service créé pour le public »⁴. La solution de ce problème, nous la voyons s'ébaucher, pour l'industrie privée, dans l'institution de ces Commissions Mixtes Permanentes dont les catholiques sociaux se sont fait les instigateurs⁵. Les différends qui surgissent entre la direction et le personnel d'une entreprise sont alors

4. L. Rolland, *ibid.*, *art. cit.*

5. Cf. Lettre de la S.C. du Concile à Mgr Liénart (5 juin 1929).

résolus, non par la force, mais par un accord négocié et conclu entre les représentants qualifiés des deux parties. L'extension de ce système aux relations entre l'Administration et ses agents nous paraît désirable ; mais elle se heurte à la conception traditionnelle de la hiérarchie qui constitue par ailleurs le plus gros obstacle au syndicalisme des fonctionnaires.

CHAPITRE IV

LE PROBLEME DE LA HIERARCHIE

Une objection sérieuse. — Sa portée exacte.

Introduire le syndicalisme dans notre organisation administrative, c'est, dit-on, bouleverser complètement les principes de hiérarchie sur lesquels celle-ci repose depuis plus d'un siècle. Le syndicat suppose que le salarié se trouve vis-à-vis de son patron dans une situation contractuelle où la libre discussion des intérêts de chacun est permise. La situation du fonctionnaire est, d'après une opinion courante fortement enracinée, une situation purement légale et réglementaire. « Les rapports des subordonnés (en l'espèce les agents des P. T. T.) vis-à-vis de l'Etat ne sauraient être assimilés à ceux qui existent entre patrons et ouvriers, libres de discuter ensemble leurs intérêts respectifs concernant le capital et le travail »¹.

Le Doyen Larnaude déclarait, en 1906 : « Si l'on continue à dire aux fonctionnaires qu'ils pourront faire

1. Paris, 27 octobre 1910, D. 11-3-329.

à peu près ce qu'ils veulent, qu'ils peuvent se syndiquer pour la défense de leurs intérêts professionnels vis-à-vis de l'Etat comme les ouvriers vis-à-vis de leurs patrons, en ne mettant de côté que les gardes-champêtres, les maires, les préfets et les ministres, j'estime que l'on démolit les fortes assises du Droit Public et cela au moment où l'Etat a plus que jamais besoin de toute son autorité et de toute sa force »².

Cette assertion est grave et bien propre à faire réfléchir les partisans des syndicats de fonctionnaires. Mais demandons-nous en quoi consiste cette hiérarchie essentielle de l'Administration. A l'intérieur de chaque service, les fonctionnaires sont placés dans un état de subordination successive qui assujettit chacun d'eux, depuis le bas de l'échelle, à l'autorité de son supérieur, selon une élévation graduelle qui aboutit en fin de compte au Ministre. On pourrait croire d'après les craintes qu'il suscite, que le syndicalisme tend à abroger ces différents échelons pour y substituer des sortes de conseils recrutés parmi les subordonnés. Il y aurait, certes, quelque danger à remplacer l'autorité du Ministre responsable par un soviet de fonctionnaires irresponsables. Et l'on voit difficilement la Caisse Nationale d'Amortissement, par exemple, gérée par un conseil d'administration uniquement composé par des ouvriers des manu-

2. *Revue pénitentiaire*, 1906, p. 817.

factures de Tabac. Mais la question ne se pose pas ainsi et le péril n'est pas si grand.

Sans doute, il s'est trouvé des logiciens extrémistes pour préconiser l'autonomie absolue des services publics, la participation des fonctionnaires organisés à leur gestion, la substitution de leur responsabilité et de leur initiative à celle des chefs de service compétents. Mais ce ne sont là que des propos rares et qui n'ont pas l'audience de la grande masse des fonctionnaires. Nous ne pensons pas qu'il faille choisir entre deux solutions extrêmes : ou le maintien intégral du système bureaucratique et centralisé actuel, ou l'appropriation totale des services publics par les groupements syndicaux.

Mais il existe, auprès de chaque Ministère, un certain nombre de commissions et de conseils consultatifs. Des fonctionnaires prennent part à leurs travaux à titre de représentants de l'Administration. Y aurait-il tant d'inconvénients à ce que parfois ils y collaborent en qualité de représentants de leurs collègues ? Pour notre part, nous ne verrions que des avantages à ce que des cheminots mandatés par leurs organisations syndicales soient en mesure de signaler à leurs supérieurs hiérarchiques, même lorsqu'il s'agit du Réseau de l'Etat, les déficiences qu'eux ou leurs camarades auraient pu constater dans le fonctionnement du service. L'avis de délégués des syndicats de fonctionnaires de l'Enregistrement pourrait être de quelque utilité lorsqu'il s'agit

d'établir le régime de perception des impôts. Aucune catastrophe ne s'est produite dans les rouages de l'Administration lorsqu'ont été appelés à siéger dans les commissions d'économies créées auprès de chaque Ministère des fonctionnaires élus par leurs collègues. Sans doute s'agissait-il alors de leur faire accepter des réductions de traitement. Mais nous ne pensons pas que leur compétence ait été limitée à cette seule question. En matière d'économie, ils sont peut-être plus qualifiés que le Ministre pour faire les suggestions intéressant les services auxquels ils sont attachés. Pourquoi ne pas généraliser cette exception et ne pas admettre les fonctionnaires à faire entendre leur voix par l'intermédiaire de représentants qualifiés toutes les fois qu'il s'agit de questions relatives à l'organisation et au fonctionnement intérieur des services ? Limitée à un rôle consultatif, étant entendu que le pouvoir de décision reste aux chefs responsables, la collaboration des fonctionnaires en tant que tels ne paraît pas devoir saper les principes essentiels de la hiérarchie. Quant à la discipline, il y a tout lieu de croire qu'étant consentie plutôt que subie, elle s'en trouverait renforcée.

Faisant le point de « l'état actuel des groupements de fonctionnaires »³, M. Rolland expose en ces termes l'argument que nous critiquons : « Le groupement de fonc-

3. Cf., *Revue de Droit public*, 1922, p. 270.

tionnaires n'est-il pas inconciliable avec l'organisation même de nos services publics ? A la base de ceux-ci se trouvent la notion de dépendance des agents, de hiérarchie, et l'idée que le chef suprême de cette hiérarchie est celui qui est seul chargé de faire fonctionner le service. Les agents ne sont que des subordonnés, des exécuteurs dépourvus du pouvoir de décision, privés de toute initiative. Admettre l'existence de groupements, c'est introduire entre le supérieur et ses subordonnés un élément qui fausse tout puisqu'il gêne l'action du premier sur les seconds et trouble par là-même le fonctionnement du mécanisme ».

Il ajoute : « (Cet argument) est d'ailleurs d'une incontestable force et jadis nous l'avons cru tout à fait déterminant. A l'examiner de très près, on peut avoir des hésitations sur sa valeur. Sans aucun doute, celle-ci eût été incontestable en l'an VIII. Mais depuis l'an VIII, au cours de ces cinquante dernières années surtout, sous l'influence de la poussée démocratique, bien des choses ont changé ».

Bien des choses ont changé... Et c'est parce qu'au milieu de tous ces changements, leur situation légale est demeurée la même que se trouve posée la question de la légalité des syndicats de fonctionnaires. C'est aussi parce que bien des choses ont changé que, bouleversant la vieille théorie de la situation réglementaire, des auteurs ont pu voir, à la base des relations entre l'Etat et ses

agents, un contrat du type des contrats d'adhésion⁴.

Deux faits nouveaux sont venus en effet modifier l'atmosphère dans laquelle fut conçue l'organisation administrative qui nous régit aujourd'hui encore : d'une part, l'évolution démocratique, d'autre part, l'accroissement considérable des attributions de l'Etat. Ces deux faits et leurs conséquences sur la mentalité et la situation des fonctionnaires, il convient maintenant de les étudier. Cela nous permettra de les confronter avec la situation actuelle de droit que nous venons d'envisager. Pour définir l'évolution économique de la France du Premier Empire à nos jours, un auteur a trouvé la formule : le Droit en retard sur les faits⁵. Il nous semble que cette formule peut s'appliquer avec autant de vérité à notre histoire administrative durant la même époque. N'a-t-on pas souvent fait remarquer que nous vivions avec une administration d'esprit monarchique sous une constitution d'esprit démocratique ?

4. G. Bichoffe, *Fonction publique et Contrat*, Thèse, Nancy, 1927.

5. P. Bonnet, *Le Droit en retard sur les faits*, Paris, 1930.

TROISIEME PARTIE

LE DROIT EN RETARD SUR LES FAITS

CHAPITRE PREMIER

L'EVOLUTION DEMOCRATIQUE

Les progrès de la Démocratie dans la vie publique ; dans la vie professionnelle.

L'évolution démocratique est caractérisée par la substitution de la notion de collaboration à celle de subordination. Sur le plan politique, cela signifie que tous les citoyens sont appelés, suivant le langage des Droits de l'Homme, à concourir personnellement ou par leurs représentants à la formation de la loi. Celle-ci devient « l'expression de la volonté générale » et non celle d'un corps ou d'un individu. En pratique, cette collaboration des particuliers au pouvoir se traduit par le libre choix des représentants chargés d'élaborer les lois. Le suffrage universel a été l'aboutissement de cette évolution. Mais on croirait à tort que le seul exercice du droit de vote

épuise le contenu de l'idée démocratique. « La démocratie n'est pas, tant s'en faut, intégralement réalisée par un certain concours de la multitude au gouvernement. Elle implique essentiellement un double souci d'égalité et de coopération : souci d'égalité des citoyens devant le suffrage, devant l'accès aux fonctions publiques, devant la loi, devant la justice, devant les charges collectives, militaires, fiscales ou autres ; souci aussi de coopération, de collaboration constante des individus et des sodalités naturelles à la gestion des affaires communes. »¹. De fait, surtout depuis la guerre, nous voyons se multiplier les appels des pouvoirs publics à cette collaboration constante des gouvernés au sein d'organismes semi-publics à caractère le plus souvent professionnel, tels que les Chambres de Commerce, les Chambres d'agriculture, les Chambres de Métiers, les Conseils supérieurs, Comités consultatifs et Offices de toute sorte. Ces organismes sont chargés « soit de gérer certains intérêts collectifs d'une profession, soit de renseigner le gouvernement sur les besoins de telle classe sociale ou de telle région, soit de collaborer avec les agents des Pouvoirs Publics à la réalisation de tel ou tel service d'intérêt général »². Ainsi, les citoyens se trouvent de plus en plus appelés d'une manière permanente à prendre part

1. A. Boissard, « Un paradoxe de Droit public : le statut des fonctionnaires dans l'Europe d'après-guerre », in *Politique*, 15 février 1927.

2. L. Blanckaert, *La représentation professionnelle. Une étape : le Conseil national économique*, Thèse-Lille, 1928.

aux actes de la puissance publique. Et il faut reconnaître que c'est là une réalisation démocratique beaucoup plus importante que le fait de déposer tous les quatre ans un bulletin de vote dans l'urne électorale.

Ne nous étonnons pas, dès lors, de voir l'immense armée des fonctionnaires réclamer le bénéfice de ces droits d'égalité et de collaboration dont jouit l'ensemble des citoyens. Et il serait singulier que ceux-là mêmes qui participent chaque jour étroitement à la vie des services publics soient les seuls à n'y jouer qu'un rôle passif. « Si le Français est un citoyen, écrit M. Rolland dans un article que nous avons déjà cité, il doit être autre chose qu'un administré toujours obéissant. Il doit pouvoir raisonner son obéissance, contrôler l'administration et même collaborer avec ceux qui gèrent les services publics. Ce qui s'est ainsi produit pour les administrés devait nécessairement se produire pour les fonctionnaires. Eux aussi, après tout, sont des citoyens, et qui dit citoyen dit un homme qui sait ce que sont et son rôle et sa responsabilité civiques, qui entend amplifier le premier et par suite la seconde. Eux aussi demandent à collaborer, à être sinon les dirigeants des services du moins des auxiliaires consultés et écoutés des dirigeants. Cela transforme l'administration, cela transforme l'Etat, c'est entendu : mais cela est dans la logique de l'idée démocratique ». Il n'est pas possible, bien sûr, de consulter tous les fonctionnaires sur les questions où leur

avis peut être de quelque utilité. Mais on peut recourir à l'intermédiaire d'une organisation représentative. Le syndicat semble tout désigné pour remplir ce rôle. N'est-ce déjà pas le système employé au Conseil National Economique ?

Du plan politique, le mouvement démocratique a gagné le plan de la profession. Nous assistons aussi, dans la Profession à une évolution lente mais certaine de la subordination vers la collaboration. A mesure que l'instruction se développait, à mesure qu'il participait à la vie publique, le salarié cherchait à s'évader du rôle de simple instrument de production. Citoyen dans l'Etat, il voulait ne plus être un « sujet » dans l'entreprise. Appelé à participer à la confection des lois publiques, il lui paraissait normal de revendiquer aussi une participation à l'établissement des règles dont dépendent ses conditions de vie : salaire, sécurité, hygiène, habitation, institutions sociales, etc... Sinon, il en serait réduit, au cas où elles ne lui conviendraient pas à les rejeter par la violence. Faute d'une collaboration régulière surgissent d'incessants conflits. La Commission Withley, en Grande-Bretagne, a exactement situé le problème : « Les deux parties ne se rencontrent que pour se soumettre mutuellement leurs exigences et leurs revendications qui sont les raisons d'un conflit sans fin... Nous ne pensons pas qu'il soit possible de faire disparaître définitivement

le conflit, mais nous estimons que la solution de l'avenir repose sur l'association étroite et ininterrompue de la direction et du travail, non point dans le seul but négatif de régler les différences de point de vue, mais dans le but positif d'encourager le progrès industriel, source de la prospérité nationale ».

Nous trouvons des vues analogues sous la plume d'un grand industriel français : « Le personnel a le droit, — écrivait M. H. de Peyerhimbhof, dans la *Revue des Deux Mondes* (15 mars 1992) — nous dirions volontiers qu'il a le devoir, de s'organiser pour la défense de ses intérêts propres, librement, suivant les modes et les formules que l'expérience ou la tradition lui aura conseillés. Il faut que le patronat reconnaisse franchement et définitivement cette situation et admette à collaborer avec lui, pourvu qu'elles soient constructives et non pas destructives, les représentations effectives que le personnel aura cru devoir se donner... Il ne peut qu'être utile, par ailleurs, qu'au-dessus du plan local ou régional, les plus hautes représentations patronales et ouvrières prennent et gardent contact pour discuter des problèmes généraux de la production et des grandes orientations sociales »³.

Il ne saurait être question, bien entendu, de détruire toute autorité dans l'entreprise. Démocratie n'est pas synonyme d'anarchie. Il est une part de direction qui

3. Cf., aussi J. Berteloot, « Vers la collaboration des classes » in *Le Correspondant*, 10 juillet et 25 septembre 1929.

ne peut être abandonnée et il faut bien que les gens qui ont en définitive la responsabilité d'une affaire soient aussi ceux qui aient le pouvoir de décision. Mais on peut très bien envisager la possibilité de faire participer les ouvriers organisés à la vie interne de l'entreprise. Pour l'application des lois sociales ou des conventions collectives, pour l'introduction de nouvelles méthodes de travail, pour l'organisation des ateliers, leur compétence ne fait aucun doute non plus que leur intérêt. L'autorité patronale n'en serait pas affaiblie. Elle serait acceptée parce que comprise au lieu de subie parce qu'imposée : c'est le signe de la Démocratie.

Nous avons vu que la collaboration des citoyens avec les pouvoirs publics se faisait le plus souvent par l'intermédiaire d'organismes représentatifs. Sur le plan professionnel, il existe des organismes tout qualifiés pour parler au nom des travailleurs : les syndicats. Parmi les tendances nouvelles du syndicalisme d'après-guerre, une des plus caractéristiques est celle qui les amène à collaborer avec les employeurs. Nous sommes en présence d'un courant difficile à remonter. La démocratie industrielle doit sortir logiquement de la démocratie politique.

Mais les fonctionnaires peuvent-ils se réclamer de cette évolution démocratique poursuivie dans le cadre de la Profession ? M. Etienne Martin-Saint-Léon estime que « la qualité de fonctionnaire n'est pas en soi une pro-

fession, car parmi les fonctionnaires il y a des intellectuels, des semi-intellectuels, des travailleurs manuels, des employés », et que par suite « la mentalité du fonctionnaire participe à celle du travailleur de sa condition relevant d'un employeur privé »⁴. Ce n'est que partiellement vrai. Il y a une mentalité propre aux fonctionnaires tenant à leur commune dépendance de l'Etat et au fait que leur activité professionnelle s'insère d'une manière plus ou moins étroite dans le cadre même de la vie publique. Mais il est exact que les fonctionnaires ne forment pas un milieu social déterminé. Ils partagent le genre d'existence et les habitudes d'esprit de celui auquel ils se trouvent journellement mêlés. Le cheminot fraternise avec le prolétaire, le percepteur se rattache à la petite et le magistrat à la grande bourgeoisie. Il est normal, dans ces conditions que le courant démocratique, civique et professionnel, ait aussi atteint les agents de l'Etat.

4. E. Martin-Saint-Léon, *Les Sociétés de la Nation*, Paris, 1930.

CHAPITRE II

LES FONCTIONNAIRES ET LE COURANT DEMOCRATIQUE

Le rôle des fonctionnaires en démocratie. — Nécessité d'orienter leurs aspirations.

Mais si le citoyen n'est plus un « sujet », si le travailleur cesse d'être un simple « instrument de production », le fonctionnaire, à la fois travailleur et citoyen est toujours considéré, en théorie du moins, comme un « rouage » de l'Administration, comme un « agent » de l'Etat. M. Boissard, à la *Semaine Sociale de Lyon* faisait ressortir, dans un cours sur l'Etat et ses agents¹, le hiatus créé entre « l'immutabilité de fait de la situation politico-juridique du fonctionnaire depuis 135 ans et la transformation complète, à travers il est vrai bien des vicissitudes, du rôle de chaque citoyen en tant que tel ».

Déjà à la *Semaine Sociale de Strasbourg*², traitant de la réforme des services publics, M. Chabrun soulignait le contraste entre l'accroissement de l'autonomie des

1. Semaines Sociales de France, *La Crise de l'autorité*, Paris, 1925, p. 241.

2. *Ibid.*, *Le rôle économique de l'Etat*, Paris, 1922, p. 331.

citoyens et de leur collaboration, on peut dire quotidienne, aux actes de la puissance publique, et le maintien des agents de l'Etat dans l'irresponsabilité et l'automatisme. Malgré une série de projets et de propositions de loi destinés à doter les fonctionnaires d'un statut cohérent plus conforme aux exigences de la Démocratie, notre administration correspond encore à la conception d'un Etat de forme monarchique, celui pour lequel, en l'An VIII, elle avait été créée : « Nos fonctionnaires sont encore les serviteurs du Roi ou, pour mieux dire, de l'Empereur, effigie factice du monarque traditionnel. Créés pour l'Empire, ils attendent la vie et l'impulsion d'un centre qui, autrefois, dominait la Nation, mais qui, aujourd'hui, n'existe plus. » A cette conception, M. Chabrun oppose celle de la nation moderne, dans laquelle « les fonctionnaires doivent être des intermédiaires entre le Gouvernement et l'Etat. Ils transmettent les ordres de coordination qui viennent des chefs que la Nation s'est librement donnés et apportent à ces chefs les éléments de décision, puisés dans la connaissance qui doit être la leur des besoins de la Nation. Mais ce n'est pas le Gouvernement qu'ils servent, c'est l'Etat. » La guerre a bien démontré l'insuffisance de notre organisation administrative en face des besoins d'une Démocratie qui réclamait de nouveaux services. La collaboration des citoyens avec les Pouvoirs Publics se révélait plus que jamais nécessaire. Les fonctionnaires qui auraient

dû être normalement les agents de cette collaboration en furent au contraire écartés : cela n'entraînait pas dans la conception traditionnelle de leurs attributions. C'est alors que furent créés de nombreux Offices dont plusieurs ont survécu : Office du Ravitaillement, Office de la Marine marchande, Office de la Reconstitution industrielle, Office des Mutilés, Office de Pupilles de la Nation, et bien d'autres encore. La caractéristique de ces Offices, c'est d'être « des services publics composés d'hommes qui ne sont pas fonctionnaires, mais qui, par un contact prolongé avec les besoins de la Nation, ou parce qu'ils savent, eux, ce qu'est l'Etat dont ils ont été dans la vie privée des agents dévoués, prennent en main les intérêts collectifs, et les gèrent pour le bien de tous ».

Le syndicalisme des fonctionnaires tend à assimiler les agents permanents de l'Etat à ces auxiliaires bénévoles. Les fonctionnaires demandent à être considérés comme des citoyens capables aussi bien que quiconque de collaborer à l'organisation des services publics. Ils ont eux aussi participé à l'évolution démocratique et ne peuvent admettre qu'on les tienne à l'écart des réformes réalisées sous son influence. Ils ont d'ailleurs conscience des services qu'ils peuvent rendre à l'Etat si on se décide à leur en donner la possibilité. Les instituteurs syndicalistes, dans un manifeste qui date de 1905³ donnaient du syndicat la définition suivante :

3. *Revue de l'Enseignement primaire*, 26 novembre 1905.

« Le syndicat ne nous apparaît point créé uniquement pour défendre les intérêts de ses membres, mais il nous semble qu'il doit se soucier autant de rendre plus profitable à la collectivité la fonction sociale que ses membres remplissent ». M. Georges Mer tient un langage analogue : « C'est bien une des caractéristiques sinon dominante du moins très remarquable du mouvement syndical des fonctionnaires. Sans doute, par la force de leurs groupements, les fonctionnaires entendent obtenir l'amélioration de leur situation. Mais aussi, animés de ce souffle d'idéal qui distingue les élites, ils veulent poursuivre la restauration des institutions administratives du pays »⁴. C'est dans cet esprit que le cartel des fonctionnaires des Finances adressa le 21 janvier 1926 au Président de la République un manifeste sur le redressement financier du pays, lui apportant ainsi « le concours dévoué et absolu de l'expérience professionnelle de ses mandants ainsi que le fruit de leurs méditations au sujet du problème qui angoisse tous les esprits ». Il est à noter que la Presse, le Parlement et l'opinion publique, s'ils ne manquèrent pas de souligner le caractère insolite de cette manifestation, firent néanmoins bon accueil aux suggestions qu'elle contenait. C'est ainsi que M. Le Cour Grandmaison et M. Marcel Heraud, peu suspects de sympathie pour le syndicalisme des fonctionnaires, y apportèrent à la tribune de la Chambre leur entière adhésion⁵.

4. G. Mer, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, Paris, 1929, p. 115.

5. *J.O.*, 29 janvier 1926, p. 232 et 30 janvier 1926, p. 328. Déb. Parl. Chambre.

Les gouvernements ont, d'ailleurs, à plusieurs reprises, fait appel à la collaboration des fonctionnaires, soit souvent de façon officieuse, soit en appelant leurs délégués à siéger dans les conseils chargés d'étudier certaines réformes. Ils l'ont fait en général sous la pression des circonstances. Il serait préférable de donner un statut à ce mode de collaboration.

Nous savons bien que tous les fonctionnaires ne sont pas également animés d'intentions bienveillantes à l'égard de l'Etat. Certaines manifestations intempestives d'instituteurs syndiqués par exemple ont pu soulever de légitimes inquiétudes. Mais ces excès ne sauraient être imputés à la forme syndicale adoptée par les manifestants : il serait plus logique d'en faire reposer la responsabilité sur la mentalité qu'on a laissé se développer dans certains milieux. Les déviations que peut subir le courant syndicaliste ne suffisent pas à justifier une hostilité de principe à son égard : au lieu de tenter vainement de l'enrayer, il serait plus sage d'essayer de le canaliser : « On ne s'est pas aperçu que l'effort souvent, il est vrai, exagéré et poussé dans un sens inquiétant du syndicalisme des fonctionnaires cachait un besoin très réel d'organiser une profession. Comme dans bien d'autres cas, on a eu le grand tort de laisser des esprits aventureux faire seuls cette politique d'avant-garde, alors que les hommes pondérés, mais amis du progrès, auraient dû se ranger aux côtés des téméraires, non pour

réfréner leur activité mais pour lui donner sa signification la plus avantageuse pour tous »⁶.

Ce qui rend plus urgent le besoin d'une solution, c'est en effet le risque de voir le syndicalisme des fonctionnaires dépasser son but légitime et asservir l'Etat. Pas plus que dans l'industrie privée, la collaboration ne peut être entendue ici comme une suppression de l'autorité. Réformer l'Administration, ce n'est pas nécessairement la soviétiser. Dans un article que nous avons déjà cité, M. Boissard met en garde les fonctionnaires contre la thèse du syndicalisme intégral. « Il faut le dire très net, ce système d'autonomie et d'appropriation syndicaliste des services publics ne saurait à aucun degré être reconnu. Il consacrerait la dissolution pure et simple du pouvoir central, arbitre suprême et départiteur des particuliers et des collectivités, la dépossession de l'Etat gardien du bien commun et, en définitive, de l'autorité politique elle-même... Aussi risquerait-on d'assister à un déchaînement sans frein et aux luttes fratricides d'égoïsmes corporatifs bien plus dangereux que les pires égoïsmes individuels ». Pour éviter d'en arriver à ces fâcheuses extrémités, l'Etat ferait bien de prendre les devants et d'organiser le régime de la collaboration.

Cet aspect politique de l'évolution démocratique chez les fonctionnaires se double, pour ces derniers, d'un aspect professionnel. Réformer l'Administration, c'est

6. C. Chabrun, *op. cit.*, p. 350.

modifier leurs conditions de travail. Mais ils sont directement intéressés à la question de leur statut. Or une réforme sur ce point ne peut être aujourd'hui réalisée que par une loi unifiant des textes épars. En 1875, il eut sans doute été possible de préparer, de discuter et de voter cette loi sans consultation préalable des organisations professionnelles. Aujourd'hui, la Démocratie exige que les intéressés collaborent à l'élaboration de leur futur statut : citoyens, ils ont le droit de participer à la confection des lois ; travailleurs, ils ont le droit de ne pas subir un régime professionnel qu'ils n'auront pas consenti : « On a laissé passer, écrit encore M. Boissard, le temps où une charte octroyée, si on l'eût su faire suffisamment libérale et juste, eût été acceptée, accueillie même avec reconnaissance par les intéressés. Aujourd'hui, cette législation générale qu'on leur a fait trop attendre et vainement espérer, les fonctionnaires n'en veulent plus. Ou s'ils admettent encore qu'elle puisse venir fixer uniformément certaines règles communes d'accès, d'avancement ou d'exclusion pour l'ensemble des fonctions publiques et certaines garanties individuelles et collectives au bénéfice de tous les agents liés au service de l'Etat, c'est à la condition d'avoir été appelés à collaborer préalablement à la détermination de ces règles ». C'est là une raison de l'échec de tous les projets de statut qui ont vu le jour jusqu'ici, quelles que soient les excellentes intentions dont leurs auteurs étaient

animés. Contrairement à ceux qui voient dans l'octroi d'un statut légal aux fonctionnaires un moyen de détourner ceux-ci du syndicalisme, nous pensons que les deux questions se commandent l'une l'autre. La mise au point d'un statut réclame la collaboration des fonctionnaires. Comme pour les conventions collectives de travail, cette collaboration ne peut être obtenue que par l'intermédiaire d'organisations professionnelles qualifiées. Ces organisations qui existent déjà, malgré l'hostilité de la jurisprudence, sont les syndicats de fonctionnaires.

CHAPITRE III

LES FONCTIONNAIRES DANS L'ETAT MODERNE

Extension des services publics. — Les raisons de cette extension.
Ses répercussions sur la situation des fonctionnaires.

Les attributions de l'Etat moderne se multiplient sans cesse et s'étendent de la politique pure à l'économique et au social. L'Etat a pris en charge de nombreux services nouveaux et singulièrement développé ceux qui, de tout temps, faisaient partie de ses attributions. « A mesure que la civilisation se développe, constate M. Duguit, le nombre des activités susceptibles de servir de support à des services publics augmente et le nombre des services publics s'accroît par là même. C'est logique. En effet, de la civilisation on peut dire qu'elle consiste uniquement dans l'accroissement du nombre des besoins de tous ordres pouvant être satisfaits dans un moindre temps. Par suite, à mesure que la civilisation progresse, l'intervention des gouvernants devient normalement plus fréquente parce qu'elle seule peut réaliser ce qu'est la civilisation »¹.

1. L. Duguit, *Manuel de Droit constitutionnel*, Paris, 1918, p. 74.

M. Eugène Duthoit, dans la leçon d'ouverture de la *Semaine Sociale de Strasbourg*², faisait observer : « Soit dans l'intérêt de sa sécurité intérieure et extérieure, soit encore sous la poussée de l'opinion ou des idées régnautes soit même sous la pression du parti au pouvoir, l'Etat a étendu à chaque législature un peu plus le nombre, les moyens d'action, le rayonnement des services publics. Si les ministres de Charles X, de Louis-Philippe ou même de Napoléon III revenaient sur terre et étaient brusquement transportés dans la salle du Conseil des Ministres, quel ne serait pas leur étonnement rien qu'à compter le nombre de leurs successeurs, à relever la présence d'un Ministre de l'Hygiène et de la Prévoyance Sociale, d'un Ministre du Travail, d'un Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine Marchande et des Ports et jusqu'à celle d'un Haut Commissaire aux Essences ».

Il n'y a pas que les Ministres qui se soient multipliés. Le nombre des fonctionnaires s'est accru lui aussi dans des proportions considérables. Les chiffres varient suivant les catégories dont il est tenu compte dans l'établissement des statistiques. D'autre part, les recensements ne portent pas sur des périodes d'égale durée. Aussi ne peut-on donner ici qu'un ordre de grandeur. Un sénateur ayant eu, en 1926, la curiosité de demander « quel a été le nombre des fonctionnaires ou employés de l'Etat, des départements et des communes pour cha-

2. *Op. cit.*, p. 37.

100 DE LA LÉGALITÉ DES SYNDICATS DE FONCTIONNAIRES

cune des années 1870, 1914 et 1925 », le Ministre du Travail lui fournit, sous toutes réserves et d'après les recensements de 1866, 1911 et 1921, la réponse suivante : « Le nombre des fonctionnaires et agents de l'Etat des départements et des communes, non compris l'Armée de terre et de mer, les Services publics industriels et les chemins de fer, ressort ainsi à :

325.000 en 1866
675.000 en 1911
690.000 en 1921 » 3 »

Plus récemment, en 1930, le Ministre des Finances, questionné par M. Montigny, député, accusait 570.000 fonctionnaires de l'Etat figurant dans les cadres à titre permanent et se décomposant comme suit :

Personnel civil	416.000
Militaires de carrière	154.000 » 4

Cet accroissement du nombre des fonctionnaires n'a pas seulement pour cause, quoi qu'on en dise, des préoccupations électorales ou le goût des Français pour des carrières de tout repos. Il est dû en partie aux suites de la guerre (création des Ministères des Pensions et des Régions libérées) ; il est dû aussi à la réorganisation de certains services : la réduction de la durée du service militaire a entraîné la mise sur pied d'une véritable armée de métier et la multiplication des agents civils dans les

3. J.O., 10 février 1926, Déb. Parl. Sénat, p. 174.

4. J.O., 28 mars 1930, Déb. parl. Chambre, p. 1385.

établissements de la guerre. Mais son principal facteur, c'est la multiplicité des besoins dont les citoyens ont pris l'habitude de demander satisfaction à l'Etat plutôt qu'à l'initiative privée. Ce n'est pas tant pour renforcer son autorité que le gouvernement accroît le nombre des fonctionnaires, c'est surtout parce qu'il est appelé à rendre sans cesse de nouveaux services d'ordre économique et social. Tous les services publics ne sont pas d'ailleurs exploités directement par l'Etat. Celui-ci se contente parfois de les organiser et de les contrôler, laissant à des particuliers le soin d'en assurer le fonctionnement : c'est le régime de la concession.

Nous sommes bien ici en présence d'un fait nouveau susceptible de bouleverser notre organisation administrative. La troisième République a vu en effet naître ou se développer les services publics de l'Assistance, de l'Hygiène, de l'Enseignement, des Communications, qui relevaient surtout jusqu'alors de l'initiative privée. Que l'on songe que c'est seulement depuis 1882 que l'enseignement primaire est donné en France par un personnel d'Etat ; que l'on songe aussi à tous les services administratifs qu'ont fait naître les lois sur la protection du travail et les récentes assurances sociales ; que l'on songe enfin que le développement des services téléphoniques, des chèques postaux et de l'épargne a nécessité depuis 1927 le recrutement de 10.000 nouveaux agents des P. T. T., on ne sera pas surpris de la multiplicité des

fonctionnaires surtout aux échelons subalternes. Il y a lieu d'ailleurs de tenir compte aussi de l'extension prise au cours de ces dernières années par des services comme ceux de la Diplomatie ou de la Police. Le budget s'est naturellement enflé en conséquence, d'où une augmentation du personnel dans l'Administration des Finances.

Il y a dans tout ceci plus qu'une extension du rôle de l'Etat ; c'est d'une véritable transformation qu'il convient de parler. Les gouvernants n'ont aujourd'hui plus tant à commander qu'à servir. On a évolué peu à peu et dans tous les pays de la conception de « l'Etat-gendarme » à celle de « l'Etat-Providence ». Ce n'est pas là uniquement l'effet des progrès du socialisme. Autant que pour des raisons doctrinales, c'est pour des raisons de fait que s'est produite cette évolution. Les phénomènes sociaux ont pris brusquement une telle ampleur que l'initiative privée s'est trouvée débordée et que l'intervention d'un pouvoir organisateur et coordinateur est devenue nécessaire.

Comme l'Etat, les départements et les communes, — ces dernières surtout —, ont étendu le domaine de leur activité. L'accroissement de la population urbaine a multiplié les besoins collectifs de ravitaillement, d'hygiène, d'assistance, de vicinalité. Et la guerre a accentué ce mouvement vers la « municipalisation » qu'on appelle aussi « socialisme municipal ». Nous voyons donc aujourd'hui les communes exploiter avec le concours d'employés

nommés et rémunérés par elles les services les plus divers : hôpitaux, abattoirs, monts de piété, bains-douches, bureaux de placement, distribution d'eau, de gaz et d'électricité, enlèvement des ordures ménagères, etc...

L'évolution du rôle de l'Etat a eu pour corollaire une modification sensible de la mentalité de ses agents. Sous le Premier Empire et jusque sous le Second, le mot de fonctionnaire évoquait dans l'esprit du « Français moyen » l'image d'un monsieur plein de dignité revêtu d'un costume caractéristique ou tout au moins d'une redingote : préfet, officier, magistrat... Aujourd'hui, le type classique auquel ce vocable fait instinctivement penser, c'est le « rond de cuir », le monsieur aux manches de lustrine embusqué derrière un guichet. Cette simple comparaison suffit à illustrer les changements survenus depuis l'Empire.

Certes, les fonctionnaires représentatifs de la puissance publique existent toujours, du gouverneur de colonies au garde-champêtre communal. Mais ils ne sont plus qu'une minorité noyée dans la masse des « petits fonctionnaires » : instituteurs, postiers, cheminots, cantonniers, ouvriers d'arsenaux etc... dont les attributions ont souvent un rapport assez lointain avec la souveraineté de l'Etat. Il en résulte que le fonctionnaire-type s'apparente et par son genre de vie et par ses attributions

aux travailleurs de l'industrie privée ; il se rapproche du prolétariat.

Il s'en rapproche par le nombre d'abord. Les serviteurs de l'Etat ne forment plus une caste à part dans la Nation. Eux-mêmes n'ont plus l'impression d'appartenir à un « corps ». Le sentiment des privilèges attachés à leur qualité (traitement, stabilité d'emploi, avancement automatique, retraite, etc...) s'est affaibli à mesure que s'en étendait le nombre des bénéficiaires. D'autant plus que les crises de l'après-guerre leur ont permis d'en découvrir les insuffisances. N'a-t-on pas vu, au moment de l'inflation, un grand nombre d'entre eux, dont le traitement ne suivait que de loin les variations de la monnaie et la courbe du prix de la vie, identifier leurs revendications à celles des salariés des entreprises privées, en l'occurrence mieux favorisés ? Aujourd'hui, le phénomène de solidarité joue en sens inverse : la masse des travailleurs s'oppose à une réduction des traitements des fonctionnaires, craignant qu'elle entraîne une réduction de leurs salaires. Au cours de leurs campagnes de revendications, les agents de l'Etat se sont aperçus que le prestige qu'ils avaient perdu, en se multipliant, aux yeux de l'opinion publique se trouvait compensé par l'acquisition d'une force, nouvelle pour eux, celle même dont disposait le prolétariat : la force du nombre.

Le rapprochement vient aussi de la technicité des

attributions de la masse des fonctionnaires qu'elle sépare du même coup du personnel de l'Administration supérieure. La demoiselle du téléphone par exemple se sent matériellement et moralement beaucoup plus proche de l'employée d'une banque ou d'un grand magasin que d'un Directeur de Ministère. On peut lui objecter d'ailleurs que le service technique dont elle assure le fonctionnement ne saurait subir de perturbations sans préjudice grave pour la collectivité. A quoi il lui serait facile de répondre que les boulangers se trouvent dans une situation analogue sans que, pour autant, on ait jugé utile de les intégrer dans les cadres de l'Administration.

Au service du public, soit, la masse des fonctionnaires l'est. Mais elle l'est par ses attributions techniques, non par ses attributions politiques. Celles-ci requièrent sans doute la forte discipline d'une organisation hiérarchisée telle qu'elle fut créée par l'Empire ; mais celles-là autorisent un certain besoin d'indépendance. Les fonctionnaires en ont pris conscience, ce qui explique leurs revendications. Mais les dirigeants de notre vie publique s'obstinent à ne s'en point rendre compte. On a pu écrire à bon droit que « tandis, que le Parlement prétend leur imposer la qualité d'agents politiques, les fonctionnaires demandent à n'être considérés que comme des agents techniques. C'est de cette opposition qu'est né ce qu'on a appelé le syndicalisme administratif »⁵.

5. Maxime Leroy, *Syndicats et Services publics*, Paris 1907, p. 217.

Celui-ci se dresse donc contre la conception suivant laquelle l'Etat se trouverait composé « de tous les agents sans exception dont le concours permanent et régulier est reconnu nécessaire à l'accomplissement de sa mission, depuis le Président de la République jusqu'au plus modeste des facteurs, des instituteurs-adjoints, des ouvriers des arsenaux et des manufactures »⁶.

Ainsi, les fonctionnaires ont trouvé d'excellentes raisons pour passer outre à la condamnation portée contre leurs syndicats par les tribunaux. Ils estiment que ceux-ci puisent leur argumentation dans une conception périmée du rôle de l'Etat et de la situation juridique et sociale de ses agents. Cependant, il y aurait péril à pousser jusqu'au bout les conséquences que les fonctionnaires prétendent tirer d'une évolution dont nous venons de retracer la physionomie. La réalisation d'un accord entre le fait et le droit ne peut résulter de l'adoption entière de la position de l'une ou de l'autre partie. Elle sera le fait d'un équilibre. La recherche des conditions de cet équilibre, destiné à mettre fin à un des plus étranges paradoxes de notre droit public, fera l'objet des chapitres qui vont suivre.

6. F. Faure, « Les syndicats de fonctionnaires », in *Revue Politique et Parlementaire*, 10 mars 1906, p. 442.

QUATRIEME PARTIE

RECHERCHE D'UNE SOLUTION

CHAPITRE PREMIER

VERS L'ACCORD DU FAIT ET DU DROIT

Le respect de la légalité. — Le fait créateur du droit. — Le droit régulateur du fait.

a) Pour le respect de la légalité

Les syndicats de fonctionnaires, proclament à l'envi les tribunaux et la majorité des auteurs, sont en contradiction avec les lois en vigueur. La logique voudrait, dès lors, que les tribunaux prononcent et que les Pouvoirs Publics poursuivent la dissolution des syndicats existants. Or il n'en est rien. La plupart du temps, les tribunaux ont été appelés à prendre une décision sur cette matière, non au fond, sur poursuite du ministère public, mais sur la question de compétence posée à l'occasion d'actions intentées devant eux par des syndicats. Sans

doute, il y a bien quelques exceptions ; par exemple, un jugement a été obtenu le 29 juillet 1909 du Tribunal correctionnel de la Seine (confirmé par la Cour de Paris en date du 27 octobre 1910) contre le Syndicat National des Agents des P. T. T. ¹. Mais il s'agissait surtout alors de donner satisfaction à l'opinion publique irritée par une récente grève de facteurs. Nous avons vu aussi le Tribunal correctionnel de la Seine (11^e Chambre) prononcer par son jugement du 13 janvier 1912² la dissolution de la Confédération Générale du Travail, avec, entre autres, le motif suivant : « Attendu.... qu'elle a admis des groupements de syndicats de fonctionnaires irrégulièrement constitués, tels que la Fédération des Membres de l'Enseignement laïque, la Fédération Nationale des P. T. T. la Fédération du Personnel Civil de la Guerre ». Mais c'est ce qu'on peut appeler un beau coup d'épée dans l'eau ... Car la C. G. T. et ses fédérations « illégales » ne s'en sont nullement inquiétées. Ce qui justifie la remarque faite au lendemain de cette décision par M. Paul Bureau : « Un jugement ne suffit pas pour supprimer un organisme qui est vraiment capable de vie, pas plus que l'amitié des Pouvoirs Publics ne suffit à donner la vie à un groupement mort-né »³.

M. Louis Rolland ne se méprend pas non plus sur la

1. Paris, 27 octobre 1910, D. 11-2-329.

2. *Gaz. Trib.*, 14-15 janvier 1921.

3. P. Bureau, *Quinze années de séparation (Etude sociale documentaire sur la loi du 9 décembre 1905)*, Paris, 1921, p. 227, note 1.

portée de telles décisions judiciaires lorsque, dans son article sur « l'état actuel des groupements de fonctionnaires » il écrit : « Il ne faut pas se faire d'illusions. Les juristes peuvent bien prononcer, le gouvernement poursuivre et les tribunaux déclarer illégaux les syndicats de fonctionnaires. Malgré tout, les syndicats subsistent et réapparaissent après avoir disparu pour un temps. Les poursuites s'arrêtent. Des condamnations, il demeure surtout une décision dans les recueils et une citation de plus pour ceux qui relèvent l'état de la jurisprudence ».

Supposons d'ailleurs qu'un ministère, conscient de ses devoirs à l'égard de la légalité, prenne l'énergique décision de faire la chasse aux syndicats de fonctionnaires. Il se heurterait à une résistance encore plus grande que celle des congrégations religieuses en 1924 et ses jours seraient comptés. Aussi bien, il n'entre point dans les vues des divers gouvernements qui se sont succédés depuis la guerre de prendre pareille attitude. Nous avons vu que, non contents de fermer les yeux sur l'existence des syndicats « illégaux ils sont entrés en relations avec eux et leur ont donné certaines places officielles. Cela ne contribuera certes pas à entretenir au cœur des citoyens un salubre respect de la loi, des décisions judiciaires et de l'autorité publique. Et l'on comprend l'embarras des tribunaux qui se trouvent placés dans la situation si bien décrite par M. P. Bonnet, où « quand les textes sont manifestement périmés, la jurisprudence ne peut

qu'osciller entre l'impossible obligation de leur obéir et l'inacceptable audace de les briser »⁴. Car il est évident que si les juges ne mettent qu'un empressement relatif à proclamer une illégalité qui ne sera suivie d'aucun effet, ils ne peuvent prétendre revenir sur l'interprétation, d'ailleurs logique, que le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont donnée de la législation de 1884-1920. C'est pourquoi aucune solution n'est possible sans l'intervention du Parlement.

Lorsqu'une institution a fait preuve de vitalité, lorsqu'elle s'est imposée avec force, c'est une erreur de vouloir la maintenir hors la loi. L'autorité publique en pâtit plus que l'institution elle-même. Et les demi-mesures auxquelles les pouvoirs publics sont forcés de recourir pour tenir compte de la réalité sans heurter de front une législation désuète ne contribuent pas à renforcer leur prestige. Le surprenant en cette affaire, ce n'est pas qu'il existe des syndicats de fonctionnaires malgré la loi, c'est que la loi n'ait pas encore été modifiée de manière à tenir compte de leur existence. « L'obligation du juge, du jurisconsulte et du législateur n'est-elle pas de veiller à la concordance nécessaire, sinon de l'état des choses avec les lois. — *quid leges sine moribus*, — du moins des lois avec l'état des choses, — *quid mores sine legibus* »⁵.

4. *Op. cit.*, p. 133.

5. P. Bonnet, *op. cit.*, p. 93.

Les lois en général, et surtout les lois sociales, ne naissent pas spontanément dans l'esprit du législateur. Le plus souvent, elles viennent régulariser une situation de fait ou consacrer une tradition. Elles sont réclamées par l'opinion publique : c'est ainsi que des campagnes menées par des organisations professionnelles ouvrières ont précédé et provoqué le vote des lois sur la suppression du travail de nuit dans les boulangeries, sur la journée de huit heures, sur les assurances sociales, etc..... « On ne fait pas les codes, disait Portalis, ils se font ».

b) *Le fait créateur du droit*

A une séance du Comité National d'Etudes Sociales et Politiques consacrée, en 1927, aux réformes de l'Administration, M. Cahen-Salvador constatait : « Lorsque, jadis, il y a près de vingt ans, je montrais la force grandissante et le rôle utile des associations et des syndicats de fonctionnaires, j'étais traité de révolutionnaire et d'utopiste. L'utopie d'hier est devenue la réalité d'aujourd'hui. Et l'institution révolutionnaire sera demain consacrée par un texte de loi »⁶. Ce ne sera pas la première fois qu'une situation légale nouvelle sortira d'une situation de fait qui n'était pas prévue ou même qui était condamnée par la loi. Le fait social modèle la règle de droit, qu'il s'agisse d'abolir, de transformer ou de créer. Dans l'ouvrage auquel nous avons déjà fait allusion,

6. Comité National d'Études, séance du 7 mars 1927, p. 9.

M. Georges Mer en donne précisément un exemple caractéristique lorsqu'il évoque « la loi sur la Séparation des Eglises et de l'Etat, les dispositions — à maintes reprises revues et corrigées par le législateur sous la pression des événements et pour céder au courroux des fidèles — relatives aux inventaires des biens ecclésiastiques, à la situation juridique des immeubles affectés à l'exercice du culte, à l'organisation ou au statut des associations culturelles »⁷. Les *Quinze années de Séparation* de Paul Bureau relatent la curieuse histoire de ces victoires successives du fait social sur la volonté du législateur.

Voici un autre exemple, qui rentre davantage dans le cadre de notre étude. Bien avant que la loi de 1884 en autorise la création, il existait en France des syndicats de patrons et d'ouvriers malgré l'interdiction qui, depuis 1791, pesait sur les associations professionnelles. En 1864, les coalitions étaient devenues licites, non les groupements permanents. Pourtant, dès cette date et même avant, on pouvait voir des associations de secours et de crédit mutuels se transformer en Chambres syndicales. L'Administration d'ailleurs se montrait tolérante. « Nous n'entendons interdire ces associations, disait un rapport du Ministre de l'Intérieur en 1861, que si elles venaient à porter atteinte au principe de la liberté de l'industrie ou si elles s'éloignaient de leur but pour devenir des réunions politiques non autorisées ». Il y eut bien des tentatives

7. *Op. cit.*, p. 43.

de répression du mouvement associationniste ouvrier, notamment sous l'Empire, en raison des craintes soulevées par le programme de l'Association Internationale des Travailleurs créée à Londres, en 1864, et sous la République au lendemain de la Commune. Néanmoins, sous l'influence du régime économique nouveau dû au progrès du machinisme, sous l'influence aussi des idées démocratiques, les syndicats se multipliaient. Combien étaient-ils à la veille de la loi de 1884 ? Il est difficile d'en savoir le nombre avec exactitude. « Les statistiques officielles, lisons-nous dans un Cours de Législation Industrielle ⁸, nous disent qu'il s'élevait à 175, dont 101 patronaux, 68 ouvriers et 1 mixte ⁹. Mais ces chiffres ne comprennent certainement pas toutes les associations existant à cette époque ». En effet, M. Martin Saint Léon relate ¹⁰ que, dans un rapport de 1881 sur la loi en préparation, M. Allain-Targé déclarait qu'il y avait à cette date 500 syndicats ouvriers groupant 60.000 membres. Et il ajoute, d'une manière assez pittoresque : « Jusqu'en 1884, le syndicat ouvrier n'était pas reconnu par la loi, mais l'enfant naturel de la Démocratie allait être bientôt légitimé et mis en possession d'un état civil régulier par la loi du 21 mars 1884 ».

La preuve que les préoccupations auxquelles nous

8. Capitant et Cuche, *Cours de Législation industrielle*, Paris 1921, p. 100.

9. Les 5 autres sont des syndicats agricoles.

10. *Op. cit.*, p. 200.

faisons allusion ici existaient bien dans la pensée des auteurs de la loi sur les syndicats, nous la trouvons sous la plume de M. Chéron, rapporteur au Sénat de la future loi du 12 mars 1920. Il rappelle que la loi de 1884 est née d'une idée que M. Bouilly, dans son *Code des Syndicats professionnels*, définit ainsi : « Tolérées ou abolies, les associations professionnelles ont subsisté quand même. Mieux valait donc leur donner une existence légale en les réglementant que de les laisser vivre d'une manière illicite ». Il relate aussi ce passage de l'exposé des motifs du projet de loi déposé le 22 novembre 1880 : « Les syndicats avec le projet de loi actuel, sortiront du régime discrétionnaire pour entrer dans le régime légal ; mais à la condition de se renfermer strictement dans les limites que leurs statuts leur ont tracées ¹¹ ». Le même raisonnement ne peut-il s'appliquer aujourd'hui aux syndicats de fonctionnaires ?

c) *Le droit régulateur du fait*

Faire passer les syndicats de fonctionnaires du régime discrétionnaire au régime légal en les réglementant, — c'est en effet, de cela qu'il s'agit. Nous n'avons envisagé au paragraphe précédent les rapports du fait et du droit que sous un aspect unilatéral. Il serait inexact de croire que le rôle du Parlement doive se borner à entériner une institution qui a prouvé sa viabilité. Il lui appartient en

11. *J.O.*, 15 mars 1917, Doc. Parl. Sénat, p. 174.

outre d'en orienter le développement et d'en déterminer les conditions d'activité. Le fait agit sur le droit, nous l'avons vu, mais à son tour le droit réagit sur les faits. Il les empêche de sombrer dans l'anarchie ; il leur apporte un élément régulateur et coordinateur.

Une loi reconnaissant aux fonctionnaires le droit de se syndiquer, sans plus, n'aurait pas grande utilité. Elle mettrait fin sans doute à une situation équivoque. Mais sa portée serait des plus restreintes si elle ne précisait les conditions d'exercice de ce droit. Aux yeux de l'opinion publique d'ailleurs, elle ressemblerait fort à une capitulation. Elle aurait trop l'air d'avoir été votée parce qu'il n'y avait pas moyen de faire autrement. Or, si nous estimons, en effet, qu'il serait bon dans l'intérêt de la légalité de reconnaître les syndicats de fonctionnaires, nous sommes encore plus persuadé qu'il ne faudrait pas se contenter de cette seule réforme. On n'apaisera pas par un simple formalité les craintes que l'existence et, plus encore, l'activité de certains groupements ont légitimement fait naître. Il convient pour enrayer les tendances révolutionnaires des uns de donner corps, dans le cadre de la loi, aux velléités de collaboration, au désir sincère d'améliorer les services publics qui se manifestent chez les autres et qu'il serait maladroit et injuste de méconnaître. Car il ne faut pas s'en tenir aux apparences. Dans son ensemble l'action des syndicats de fonctionnaires s'inspire du respect de la légalité, ainsi

que le fait observer M. Maxime Leroy : « On n'a pas lu ou mal lu, les cahiers des associations ; dans les pourvois déposés au Conseil d'Etat, on n'a pas vu, ou mal vu, ce qu'il y avait de respect hiérarchique ; dans la revendication d'un « statut », ou n'a pas vu, ou mal vu, tout ce qu'il y avait de confiance en la légalité ; dans les protestations contre le « népotisme politique », on n'a pas vu, ou mal vu, tout ce qu'il y avait d'honnêteté »¹².

On entrevoit, dès lors, toute l'importance de la tâche qui attend le législateur. « Le rôle de la doctrine, le rôle du parlement, écrivait M. Rolland dans son article de 1922, c'est ici non d'entraver un mouvement, mais de le diriger vers le travail d'organisation, de l'empêcher ainsi de dévier vers le désordre et l'anarchie... C'est qu'en effet un problème de réorganisation administrative se pose chez nous et celui des groupements de fonctionnaires lui est étroitement lié ». Il indique ensuite dans quelle voie il convient de s'orienter. « Il est d'une manière générale nécessaire de multiplier la collaboration des particuliers. Il est nécessaire, à l'intérieur des services, d'abandonner le système qui fait d'un chef suprême l'agent investi du pouvoir de décision, de transformer le chef en agent de haute direction, d'appeler les agents techniques à participer à la direction. Il convient même dans certains cas d'aller plus loin et de confier à la collectivité des agents techniques d'un service le soin

12. *Op. cit.*, p. 191.

d'assurer le fonctionnement technique de celui-ci sous la haute direction, dont on ne saurait se passer, d'une autorité nationale, départementale ou communale. C'est ici précisément qu'apparaît le rôle technique des groupements professionnels d'agents. C'est par leur intermédiaire que peuvent se réaliser cette collaboration et cette participation à la direction ».

Voilà des suggestions qui, certes, ne manquent pas de hardiesse. Faire participer les agents, par l'intermédiaire de leurs syndicats à la direction des services ! On comprendra combien cette idée peut heurter les conceptions administratives en vigueur, lorsque nous aurons rappelé l'aventure qui advint en 1921 à trois Directeurs de l'Enregistrement¹³. La perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires instituée par la loi du 25 juin 1920 se heurtait, faute d'instructions et d'organisation suffisantes, à des difficultés inextricables. Le Syndicat des fonctionnaires de l'Enregistrement crut utile de signaler cette situation à la Commission des Finances de la Chambre des Députés. Il se mettait à sa disposition pour lui fournir les explications verbales nécessaires proposant même l'audition des directeurs des principales villes de France. La Commission accepta. Elle entendit donc le 18 avril 1921 les membres du bureau de l'Union Générale de l'Enregistrement et les directeurs de Lyon, Bordeaux et Marseille. Or quelques jours après, ces der-

13. Relatée par M. Georges Mer, *op. cit.*, p. 78 sq.

niers se voyaient déferés au conseil de discipline, le fait d'avoir apporté au travail parlementaire le concours de leur expérience étant considéré comme contraire aux règles de la hiérarchie. L'incident d'ailleurs n'eut pas de suite, la Commission des Finances, avertie, ayant fait observer au Ministre qu'elle avait donné aux fonctionnaires incriminés l'ordre formel de se présenter devant elle. Il est cependant bien révélateur de la mentalité de l'Administration. C'est pourquoi il est nécessaire qu'une loi fixe les conditions dans lesquelles les fonctionnaires seront appelés à collaborer avec les Pouvoirs Publics. Il ne suffit pas de leur donner des garanties d'ordre professionnel. Leur syndicalisme, pour employer le langage de M. Georges Mer, qui avait commencé par être « corporatif et d'intérêt privé » est devenu aujourd'hui « syndicalisme d'Etat ou d'intérêt général ». Si on veut l'insérer dans la vie publique, une réforme administrative devient nécessaire. C'est pourquoi, malgré les excellentes intentions qui l'animent, et la force des motifs qui la justifient, la proposition de loi Chabrun nous paraît insuffisante.

CHAPITRE II

EXPOSE CRITIQUE DES SOLUTIONS PROPOSEES

La proposition Chabrun — Le projet Millerand.

Des efforts tentés pour réaliser l'accord souhaité du fait et du droit, nous ne retiendrons que les deux plus récents : la proposition de M.¹ Chabrun, député de la Mayenne, et le projet déposé en juin 1920 par le gouvernement de M. Millerand. La première est de beaucoup la plus simple et c'est pourquoi, sans souci de l'ordre chronologique, nous l'étudierons tout d'abord.

a) *La proposition Chabrun*

Déposée sur le bureau de la Chambre des Députés le 19 juin 1925¹, la proposition signée de M. Chabrun et d'une centaine de ses collègues, se compose d'un article unique. Elle tendait simplement à modifier ainsi le texte de l'art. 4 de la loi du 12 mars 1920 : « Il est ajouté à la

1. *J.O.*, Doc. Parl. 1925, p. 318. Annexe, n° 1747. — Cette proposition a été reprise sur la législature suivante (7 juin 1928, Doc., n° 136).

loi du 21 mars 1884 un article 9 nouveau ainsi conçu : La présente loi est applicable aux professions libérales ainsi qu'aux fonctionnaires, employés, agents, sous-agents et ouvriers de l'Etat, des Départements, des Communes et des établissements publics ». Il s'agit, on le voit, de trancher pour tout le personnel rétribué sur des deniers publics, la question syndicale dans le sens de la légalité, en laissant entièrement de côté ce que nous avons appelé le problème de la légitimité, supposé sans doute résolu. En somme, c'est la consécration légale pure et simple de la situation de fait.

L'argument principal invoqué par M. Chabrun peut se résumer ainsi : il est illogique de permettre aux fonctionnaires de former sous le régime de la loi de 1901 des associations qui, dans leur esprit, ont pour but la sauvegarde de leurs intérêts professionnels et de leur défendre de former des syndicats. C'est d'autant plus illogique qu'on ne peut légalement empêcher les associations de la loi de 1901 de faire de la politique alors que la loi de 1884 prévoit la dissolution des syndicats qui s'occupent d'autre chose que des intérêts professionnels. C'est d'ailleurs contraire au droit d'association tel qu'il ressort de notre législation et dont M. Chabrun dresse le tableau suivant : « S'il s'agit d'une association ordinaire, les règles du Titre I de la loi de 1901 sont applicables ; s'il s'agit d'une association reconnue d'utilité publique, celles du Titre II ; s'il s'agit d'une association de vie

religieuse ou congrégation, c'est au Titre III de la même loi qu'il faudra se référer ; s'il s'agit d'une association destinée à assurer le culte ou association cultuelle, c'est la loi de 1905 qu'on applique ou les lois postérieures sur l'exercice du culte ; s'il s'agit d'une association professionnelle, c'est la loi sur les syndicats qu'il faut suivre ». L'art. 21 de la loi de 1901 ne dit-il pas qu'« il n'est en rien dérogé aux lois spéciales relatives aux syndicats professionnels ».

« Dès lors, continue M. Chabrun, qu'on le veuille ou non, toute association professionnelle est un syndicat, toute autre association ne peut être une association professionnelle et c'est pour cette raison que nous estimons avec la Cour de cassation (arrêt des Chambres réunies du 15 juin 1923)² qu'une association du type de la loi de 1901 n'est pas apte à défendre les intérêts professionnels. Il en résulte que l'on doit refuser aux fonctionnaires le droit de créer les associations professionnelles, mais alors il faut le dire, car rien dans les textes ne l'interdit, — ou leur reconnaître le droit syndical ». Et pour faire pencher en faveur de cette seconde solution, il s'appuie sur ce texte de M. Raymond Poincaré³ : « La forme syndicale ne constitue pas plus en soi un péril que le cadre de l'association ne suffit par

2. D. 24-1-153 (note Rolland).

3. Emprunté à un article de la *Revue des Deux-Mondes*, juin 1920, p. 934.

lui-même à donner une garantie. Syndicats ou associations, ce sont des vases où l'on verse tantôt la même liqueur, tantôt des liqueurs différentes. L'esprit de travail, de sagesse et de discipline peut animer un syndicat et désertier une association. J'ajoute que pour discerner le caractère distinctif des deux types, le jurisconsulte est quelquefois obligé de chausser ses meilleures lunettes ».

Toute cette argumentation, d'un point de vue juridique, nous paraît très solide. L'exposé des motifs contient en outre la discussion de certaines objections, notamment de celle tirée du droit de grève, dont nous nous sommes déjà occupé. Aussi bien, si nous avons des critiques à apporter à la proposition du député de la Mayenne, ce n'est pas tant sur ce qu'elle contient que sur ce qu'elle omet. La première lacune que nous relèverons, c'est l'absence de toute distinction parmi les fonctionnaires et agents publics. Les partisans de l'extension du droit syndical aux fonctionnaires n'avaient pas pu obtenir satisfaction lors de la discussion de la loi de 1920 parce que les deux Chambres n'arrivaient pas à se mettre d'accord sur les exceptions qu'il convenait d'y apporter. M. Chabrun pense tourner la difficulté en ne faisant aucune restriction : « fonctionnaires, employés, agents, sous-agents et ouvriers de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics » doivent, selon lui, bénéficier de la loi de 1884 : on ne

saurait être plus large. Par là, se trouve évité l'écueil des classifications byzantines ; il semble bien toutefois que le Parlement ne se contentera jamais d'une disposition aussi générale. Il est vrai que, dans l'exposé des motifs, les militaires sont mis hors de cause : « qu'ils soient sous les drapeaux pour accomplir leur service légal, auquel cas ce ne sont pas des professionnels, ou qu'ils soient militaires de carrière, ils sont classés juridiquement à part dans la nation. La discipline, le Code pénal auquel ils sont soumis aussi bien que l'incapacité électorale qui les frappe, les distingue nettement des autres citoyens. Dans l'état actuel de la législation, le seul qu'on veuille ici envisager, le droit syndical ne saurait leur être applicable ». Sur ce point, l'unanimité est complète. Implicite ou explicite, cette exception est admise de tous les partisans du syndicalisme administratif. Mais est-elle suffisante ? M. Chabrun lui-même, s'adressant en 1922 aux auditeurs de la *Semaine Sociale de Strasbourg*⁴, déclarait : « Certains (fonctionnaires) ne peuvent à aucun titre revendiquer le droit syndical, car en fait ils sont moins des directeurs de services que des représentants du Gouvernement. Ils doivent en bonne logique rester à la disposition de ceux qui gouvernent, révocables *ad libitum* et nommés aux différents postes, selon leurs mérites sans doute, mais sans qu'on s'embarrasse de leur faire suivre trop scrupuleusement

4. *Op. cit.*, p. 349.

une filière. Tels sont les préfets et les sous-préfets, qui ne constituent pas à proprement parler un corps. On peut concevoir aussi que les fonctionnaires du type des magistrats de l'ordre judiciaire qui, eux non plus, n'administrent pas, soient exclus des syndicats, leur indépendance individuelle, garantie par l'inamovibilité, devant primer chez eux l'esprit d'association dont ils ne retireraient d'ailleurs aucun bénéfice au profit de leurs fonctions. Ils ont surtout besoin de sens juridique, de netteté et, je le répète, d'indépendance, même à l'égard de leurs supérieurs hiérarchiques. De même, il ne peut être question de syndicalisme pour les officiers... ». Militaires, magistrats, préfets, c'est semble-t-il, un minimum de restrictions que M. Chabrun aurait pu faire dans sa proposition : elles se justifiaient autant en 1925 qu'en 1922.

Le second grief et le plus important que nous avons à faire à la proposition Chabrun, c'est qu'elle ne considère les syndicats que comme des instruments de défense d'intérêts professionnels. Elle laisse de côté le rôle qu'ils peuvent être appelés à jouer dans le cadre de l'Etat. C'est pourquoi elle se borne à étendre aux fonctionnaires le bénéfice de la loi de 1884. Or, il ne suffit pas d'avoir le droit de se syndiquer ; il faut encore savoir dans quel cadre pourra s'exercer ce droit. Ce ne serait pas une précision inutile, étant donné le régime administratif actuel. Dans son exposé des motifs, M. Chabrun dit qu'« aucune loi nouvelle ne serait nécessaire s'il ne s'agis-

sait d'arrêter par un texte interprétatif un courant erroné de jurisprudence ». Nous ne pouvons partager cette manière de voir. Sans doute, les tribunaux ont tiré de la législation des conclusions qu'elle ne renfermait pas. Mais ils ont été surtout guidés par le souci de respecter les principes de hiérarchie et de discipline sur lesquels repose l'organisation administrative. Tant que celle-ci ne sera pas modifiée, la situation des syndicats de fonctionnaires, même s'ils sont légalement reconnus, demeurera fausse. M. Rolland n'a pas manqué, dans les articles que nous avons eu fréquemment l'occasion de citer, d'indiquer que le problème des groupements de fonctionnaires devait être étroitement lié à celui d'une réforme de notre organisation administrative « déjà d'ailleurs fortement atteinte ». La loi que propose M. Cha-brun se contente d'un objectif beaucoup plus limité. Par là, elle n'offre au problème qui nous préoccupe qu'une solution imparfaite ; elle ne met pas fin au conflit qui oppose l'Etat et ses agents ; elle n'intègre pas le syndicalisme dans la vie administrative.

b) *Le Projet Millerand*

Le projet du gouvernement Millerand⁵ traite de la question des groupements de fonctionnaires dans le cadre plus vaste de « l'organisation des services publics civils régis par l'Etat ». A l'inverse de la proposition

5. *J.O.*, Doc. parl. Ch. 1920, p. 1534.

Chabrun, il ne la résout pas dans le sens syndicaliste. S'il accorde aux fonctionnaires le droit de se grouper, c'est au sein d'organisations d'un caractère particulier. Elles seraient soumises aux formalités de déclaration prévues par l'art. 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et aux prescriptions contenues dans le projet ; mais elles jouiraient de la capacité civile telle qu'elle est réglée par les lois du 21 mars 1884 et du 12 mars 1920 ; elles auraient le droit « de saisir directement les chefs de services et les ministres de toutes les questions se rattachant aux intérêts professionnels de leurs membres ». Elles pourraient en outre « déférer aux juridictions compétentes tout fait ou toute mesure qui leur paraissent porter préjudice à leurs intérêts corporatifs ». Par contre, — et c'est pourquoi le gouvernement Millerand estimait nécessaire de leur refuser la faculté de se placer sous les auspices de la loi de 1884, — ces groupements ne sauraient se constituer « en vue de l'étude et de la défense d'intérêts d'ordre exclusivement économique ». Cette distinction ne nous paraît pas très claire ; sans doute veut-elle dire que les fonctionnaires ne seront pas autorisés à élever par la voix de leurs organisations des revendications relatives à leur situation matérielle. Si telle est bien la pensée des auteurs de ce projet de loi, il ne nous paraît pas qu'elle nécessite la prohibition du mot « syndicat ». Mais on peut supposer que c'est surtout pour des raisons d'amour-propre que le gouvernement n'a pas eu l'inten-

tion de permettre aux fonctionnaires de se grouper purement et simplement dans le cadre de la loi de 1884 et qu'il a proposé le système hybride que nous venons d'analyser. En l'occurrence, c'est M. Chabrun qui a raison lorsque, dans des pages que nous avons citées plus haut, il démontre que dans notre législation, toute association professionnelle est un syndicat, même si on entend apporter des restrictions à l'étendue de l'activité syndicale.

Timide à certains égards, le projet Millerand comporte par ailleurs, des innovations qui, à beaucoup d'esprits, ne paraîtront pas sans hardiesse. Il s'agit des « conseils administratifs » que le Gouvernement proposait d'instituer dans les différents services publics pour éclairer le chef « de ses avis et de ses vœux », Conseils pouvant être consultés « sur toutes les mesures d'ordre législatif ou réglementaire relatives à l'organisation et au fonctionnement des services ». Or ces conseils devaient être composés pour un tiers de « représentants élus par le personnel » des services. C'est là une réforme qui paraît bien dans le sens du courant démocratique que nous avons précédemment signalé. Mais on observera que la crainte du syndicalisme a écarté les organisations professionnelles de tout le système. Et c'est encore une critique que l'on peut faire au projet Millerand que d'avoir juxtaposé organisation administrative et groupements de fonctionnaires sans avoir établi de lien entre eux. Car, s'il

est prévu que ces groupements peuvent exercer une action corporative, c'est individuellement que leurs membres participeraient aux délibérations des conseils.

A la différence de la proposition Chabrun, le projet Millerand ne vise que certaines catégories de fonctionnaires. Il ne s'applique pas aux ambassadeurs ou chefs de postes diplomatiques, aux gouverneurs des colonies, préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et directeurs de ministères ». D'autre part l'exposé des motifs précise que « demeurent aussi en dehors de son application le personnel ouvrier qui ne rentre par à proprement parler dans la définition du fonctionnaire et les agents temporaires qui ne sont attachés au service que par un lien trop fragile pour pouvoir légitimement prétendre aux garanties accordées aux agents permanents » ; il semble que pour ces deux dernières catégories, cette exclusion doive être considérée comme une reconnaissance implicite du droit syndical ordinaire.

Bref, tandis que le projet Chabrun apporte à la question de la légalité des syndicats de fonctionnaires une solution inspirée surtout par des considérations sociales, la solution préconisée par le projet Millerand se place avant tout sur le plan administratif.

CHAPITRE III

ELEMENTS D'UNE SOLUTION : LA DIFFERENCIATION DES FONCTIONNAIRES

Les fondements d'une différenciation. — Les exceptions nécessaires.

Au début de cette étude, nous avons rappelé, sans prendre parti, les distinctions faites par les auteurs entre les différentes catégories de fonctionnaires. Réservant notre choix, nous avons adopté provisoirement la définition la plus vaste, celle qui fait un fonctionnaire de toute personne rétribuée à l'aide des deniers publics. Nous ne pensons pas cependant que le droit syndical doive être accordé indistinctement à tous ceux qui répondent à cette définition. Nous avons estimé qu'il y avait lieu de l'octroyer aux agents de l'Etat gagnés par le courant démocratique. Mais il est des postes que ce courant ne peut atteindre sans les priver de leur raison d'être. La conception administrative que les tribunaux, en refusant le droit syndical aux fonctionnaires voulaient sauvegarder, était celle de l'An VIII. A cet égard, leur attitude nous paraît logique. Si nous avons eu à la cri-

tiquer, c'est parce qu'en fait les fonctionnaires « de style An VIII » sont aujourd'hui noyés dans la masse des « petits fonctionnaires ». Et c'est pour ces derniers que nous estimons nécessaire la faculté de se grouper sous le régime de la loi de 1884. Mais nous reconnaissons qu'il restera toujours des délégués (au sens le plus strict du mot) du pouvoir central, pour lesquels la notion de collaboration avec la hiérarchie se trouve dénuée de sens, des titulaires de fonctions publiques qu'il serait absurde de prolétarianiser. Nous faisons nôtre cette opinion de M. Boissard ¹ : « Il est certains fonctionnaires qui ne peuvent prétendre à un pouvoir propre, ou même à un droit de discussion, qui doivent être entièrement dans la main de leurs chefs et se maintenir dans la docilité absolue vis-à-vis d'eux. Ce sont ceux qui se trouvent associés comme agents d'exécution aux prérogatives essentielles de toute souveraineté, depuis le plus frustre chef de tribu primitive jusqu'au monarque le plus absolu du plus vaste empire et jusqu'aux gouvernants constitutionnellement investis de la plus démocratique des républiques. Mais ces prérogatives sont restreintes en nombre, car elles se réfèrent exclusivement aux attributs primaires de tout pouvoir social : droit de paix et de guerre, police intérieure et justice. En dehors de ces catégories, en somme peu nombreuses, de collaborateurs directement associés

1. Dans l'article précité sur « le statut des fonctionnaires dans l'Europe d'après-guerre ».

au pouvoir souverain, les autres fonctionnaires et notamment les agents des innombrables services publics d'ordre économique, intellectuel, moral même sur lesquels l'Etat moderne a étendu son empire, doivent être considérés, en régime démocratique, comme habiles à réclamer le bénéfice de ces droits d'égalité et de collaboration dont jouit l'ensemble des citoyens ».

Nous ne méconnaissions d'ailleurs pas que les services de police, de justice, de représentation diplomatique et de défense nationale sont aussi des services publics dont la nation bénéficie au même titre que des services d'enseignement, d'assistance ou des postes. Nous disons même que ce sont là les services publics essentiels, ceux qu'en tout état de cause les citoyens sont en droit d'exiger du Gouvernement. Il est évident qu'avant de lui demander un service téléphonique impeccable, le commerçant a attendu de l'Etat que celui-ci assure la protection de ses biens et la sécurité de ses tractations. A la rigueur, les moyens de communications peuvent n'être pas organisés sous la direction des services publics : il ne saurait en être de même pour la police et la justice. On peut dire qu'il y a des services que l'Etat rend directement aux citoyens tandis qu'il en est d'autres dont il se porte simplement garant. Ces derniers ne sont assurés par un personnel rétribué sur les deniers publics que parce que les gouvernants se sont cru obligés d'en prendre la charge. Les autres, au contraire, sont assurés par

des fonctionnaires parce que l'Etat ne peut se dispenser d'en assumer la responsabilité. Dans le premier cas, on conçoit qu'une certaine autonomie des services publics soit possible : l'exemple des Universités en est la preuve. Dans le second cas, l'Etat doit pouvoir « tenir en main », d'une manière constante et directe, les agents qui parlent et agissent en son nom, dont les initiatives et les responsabilités se confondent avec les siennes propres. A ces agents, il ne peut être question d'accorder, sur les actes de leurs supérieurs hiérarchiques, un droit de participation ou de contrôle, — donc pas de droit syndical. Observons, d'ailleurs, qu'ils n'ont pas, jusqu'ici songé à le revendiquer ; sans doute se rendent-ils compte de son incompatibilité foncière avec les fonctions dont ils ont accepté la charge. « On sait bien, écrit encore M. Boissard, lorsqu'on s'engage ou que l'on « rempile » dans l'armée ou la marine, que ce n'est pas pour mener la vie de tout le monde. On sait aussi que lorsqu'on postule d'entrer dans l'administration préfectorale ou dans la carrière diplomatique, on aliène dans une très large mesure son indépendance civique et qu'on s'est mis dans l'obligation, tant qu'on ne démissionne pas, de pratiquer loyalement la politique du gouvernement dont on n'est qu'un simple agent d'exécution »².

Il semble d'ailleurs difficile de condenser dans une formule la distinction à faire entre les fonctionnaires

2. A. Boissard, *Semaine Sociale de Lyon*, loc. cit.

qui auraient le droit de se syndiquer et ceux qui ne l'auraient pas. Lors de la discussion de la loi de 1920, le Sénat avait bien proposé de dire qu'elle s'appliquerait à ceux « qui ne détiennent aucune portion de puissance publique », mais la Chambre craignit à juste titre que cette formule ne soulevât trop de difficultés d'application. Ne pourrait-on pas s'en servir, par exemple, contre les agents des Postes, des chemins de fer ou de la voirie qui, assermentés, ont le droit de dresser des procès-verbaux ? Ne leur refuserait-on pas le droit syndical sous prétexte qu'ils « détiennent une portion de la puissance publique » ? Elle jugea donc préférable de procéder à une énumération. Au principe de la liberté syndicale des fonctionnaires, elle proposa de faire exception pour les catégories ci-après : « 1^o militaires de tous grades des armées de terre et de mer en activité de service, 2^o fonctionnaires et agents de la police, 3^o magistrats de l'ordre judiciaire et administratif, 4^o préfets et sous-préfets ». C'est ce texte, plus précis que le sien, qui provoqua les hésitations et, en définitive, l'hostilité du Sénat.

Il fut cependant repris, puis abandonné, au cours de la dernière discussion à la Chambre de la loi du 1920, par M. Ernest Lafont qui le complétait en y ajoutant les exceptions suivantes : fonctionnaires et agents de l'administration pénitentiaire, ambassadeurs, consuls et agents des cadres des services extérieurs, gouverneurs et administrateurs des colonies, secrétaires généraux, chefs de territoires. et maires.

En définitive, s'il convient d'accorder la liberté syndicale à l'ensemble des fonctionnaires tels que nous les concevons aujourd'hui, on admet fort bien que continuent d'en être privés les fonctionnaires qui répondent à la notion classique, la seule qui existât sous l'Empire. Si l'Etat n'avait pas été, sous l'influence du progrès économique et social, appelé à accroître considérablement au-delà du strict minimum indispensable, le nombre des services que les citoyens attendent de lui, la question qui nous préoccupe ne se poserait pas, pas plus qu'elle ne s'est posée à l'esprit du législateur en 1884. Mais, nous l'avons dit, un renversement s'est effectué dans la situation. Ce sont les attributions économiques et sociales de l'Etat qui l'ont emporté sur ses attributions purement politiques. Le type du fonctionnaire classique a évolué du « haut dignitaire » vers « l'employé d'administration ». Et c'est pour cet employé que le syndicalisme présente de l'intérêt. Mais il convient de toute façon, de maintenir dans leur régime social militaires, agents de la police, administrateurs, gouverneurs, diplomates et magistrats, bref tous ceux qui participent à une mission essentielle du gouvernement. Cette liste d'exceptions nous paraît suffisante, mais, dans l'intérêt supérieur de l'Etat, elle est nécessaire.

CHAPITRE IV

ELEMENTS D'UNE SOLUTION : LA NOTION D'INSTITUTION

Analyse du phénomène institutionnel. — Son application au régime administratif.

Il ne suffit pas de savoir quels fonctionnaires peuvent être appelés à bénéficier du droit syndical, il faut se demander aussi quelle place tiendront leurs syndicats dans l'organisation administrative. A cette question se rattache volontiers celle de la nature des rapports entre l'Etat et ses agents. Ces rapports, affirment les adversaires du syndicalisme, ont un caractère purement légal et réglementaire : on n'y saurait souffrir l'intrusion d'un groupement professionnel intermédiaire. Il s'agit d'un lien contractuel, répliquent au contraire certains syndicalistes, qui place les fonctionnaires vis-à-vis de l'Etat exactement dans la même situation que des ouvriers vis-à-vis de leur patron : le groupement professionnel sert aux uns comme aux autres à défendre leurs intérêts.

Allons-nous être obligés de choisir entre ces deux

conceptions dont l'une ne correspond plus à la réalité et dont l'autre paraît dangereuse pour l'autorité de l'Etat ? Nous ne le pensons pas. Situation légale ou situation contractuelle ? Pourquoi pas : situation institutionnelle ?

La théorie de l'Institution en est encore à la période de formation et le terme n'a pas encore revêtu un sens précis, communément reçu. Soucieux de mettre de l'ordre dans un vocabulaire où régnait jusqu'ici quelque confusion, M. Marcel Prélôt¹ nous donne cette définition : « L'institution-personne² est une collectivité humaine organisée, au sein de laquelle diverses activités individuelles, communiant dans une idée directrice, se trouvent soumises pour la réalisation de celle-ci, à une autorité et à des règles sociales ». Nous retrouvons là les trois éléments que, dès l'origine, Hauriou disait être ceux de toute institution : « 1^o l'idée de l'œuvre à réaliser dans un groupe social ; 2^o le pouvoir organisé mis au service de cette idée pour sa réalisation ; 3^o les manifestations de communion qui se produisent dans le groupe social au sujet de l'idée et de sa réalisation »³.

N'est-il pas permis, à la lumière de ces brèves données,

1. « La théorie de l'Institution et la technique juridique », in *Supplément* aux Cahiers de la Nouvelle Journée, n° 20.

2. Hauriou distingue « l'institution-chose » et « l'institution-personne ». Cette dernière seule a jusqu'ici retenu l'attention des auteurs.

3. M. Hauriou, « La Théorie de l'Institution et de la Fondation », in *La Cité Moderne et les transformations du Droit* (Cahiers de la Nouvelle Journée, n° 4, Paris, 1925, p. 10).

de chercher à établir le caractère institutionnel de l'Administration ? L'élément essentiel, l'idée de l'œuvre à réaliser, autour de laquelle s'organiseront toutes les activités, c'est l'idée du service à rendre à la Nation. Nous avons vu ⁴ que s'il existe une Administration, ce n'est pas pour donner aux Gouvernements l'occasion d'exercer leur autorité ni aux fonctionnaires celle de cultiver leurs intérêts ; c'est parce qu'il est des besoins collectifs dont la satisfaction relève de la direction ou du contrôle des pouvoirs publics. Autour de cette idée se fait — ou doit se faire — l'organisation de tout régime administratif. Cette organisation suppose logiquement un pouvoir qui dirige et coordonne les activités de tous : aussi bien n'est-il pas d'administration sans hiérarchie de chefs. Nous retrouvons même dans toute administration des règles sociales qui lui sont propres — son « droit constitutionnel privé » — et c'est ce qu'on appelle le « statut ». Aussi bien M. G. Renard estime-t-il que « le régime administratif est en vérité le dernier retranchement du principe institutionnel dans le système individualiste du droit français » ⁵. Les fonctionnaires, explique-t-il, forment un corps qui répond à l'égard des particuliers des fautes commises par eux dans l'exercice de leurs fonctions. C'est exact. Mais ce n'est là qu'un aspect du problème. Pour mériter d'être donnée comme

4. Cf., *supra*, p. 98 et ss.

5. G. Renard, *La théorie de l'institution*, Paris, 1930, p. 180.

un modèle d'institution, il manque à l'Administration française l'un des trois éléments constitutifs : « les manifestations de communion ». « Dans l'institution, écrit d'autre part M. Renard, l'idée est un thème à collaboration, elle est voulue, communément voulue ; elle est le terme d'une aspiration partagée »⁶. C'est même là que réside la différence entre une situation contractuelle et une situation institutionnelle. Le contrat, c'est le point de rencontre de deux volontés qui poursuivent chacune la satisfaction de besoins différents. L'institution, c'est l'acheminement parallèle de plusieurs volontés vers la réalisation d'une même œuvre.

Or, nos fonctionnaires n'ont, en général, que très vaguement conscience de l'œuvre d'ensemble à laquelle ils collaborent. Plus on descend dans l'échelle de la hiérarchie, plus on voit s'estomper, au point de disparaître complètement, la notion du service rendu à la Nation. C'est qu'en même temps décroît la part d'initiative de chacun tandis que s'élargit celle des ordres qu'il reçoit. Aussi ne faut-il pas s'étonner de voir les agents subalternes n'envisager leur tâche administrative que comme une besogne fastidieuse qu'« il ne faut pas chercher à comprendre ». Il ne faut pas s'étonner davantage si, malgré les garanties particulières attachées à leur fonction (stabilité, statut), ils se considèrent comme des salariés liés par un simple contrat de travail.

6. *Id.*, *ibid.*, p. 259.

L'intérêt d'une réforme administrative serait, à notre avis, de permettre le redressement de cette mentalité. Il faudrait faciliter la collaboration consciente de tous les agents à l'œuvre qu'ils poursuivent dans le cadre de l'Administration en donnant à celle-ci tous les caractères d'une véritable Institution. Ce serait déborder par trop le sujet de cette étude que de tenter d'esquisser ici, même dans ses grandes lignes, le plan d'une telle réforme. Nous nous bornerons à en indiquer les possibilités.

Il ne saurait être question d'amener chaque fonctionnaire à penser personnellement les problèmes de son service, pas davantage à donner son avis sur chaque décision à prendre. Ce serait, de toute évidence, impossible. Les citoyens d'une démocratie ne dirigent la vie du pays que par l'intermédiaire d'un Parlement, émanation d'un corps électoral qui est censé les représenter tous. Dans une entreprise, le Syndicat parle et agit comme s'il était la résultante de toutes les volontés individuelles des ouvriers — même des non-syndiqués. Ne peut-on concevoir des organisations de fonctionnaires librement constituées qui, par l'intermédiaire de leurs mandataires, participeraient aux travaux des conseils et commissions dont se plaisent aujourd'hui à s'entourer les pouvoirs publics ? Les « conseils administratifs » prévus par le projet Millerand de 1920 constituent — sous les réserves que nous avons indiquées plus haut — une orientation à retenir.

Sans doute, les groupements de fonctionnaires peuvent revêtir différentes formes. Mais, dans notre droit, la forme syndicale paraît la plus adéquate au rôle qu'ils sont appelés à jouer. C'est d'ailleurs celle que depuis longtemps ils ont adoptée, ce qui paraît logique puisqu'il s'agit d'une activité d'ordre professionnel entendue dans un sens très large.

N'avons-nous pas vu, dans le plan de la vie économique, les syndicats devenir peu à peu les gérants non seulement des intérêts de leurs membres, mais encore des intérêts de la profession ? Evoluant, elle aussi, vers l'Institution, la Profession tend à devenir, non plus un champ clos où s'affrontent patrons et ouvriers, mais une collaboration des uns et des autres en vue de réaliser l'idée commune de production. Cette collaboration, les syndicats la rendent possible en permettant à employeurs et employés de passer des conventions collectives qui sont, plutôt que des contrats individuels additionnés, de véritables chartes professionnelles élaborées en commun.

Il est à souhaiter, puisque les projets de réforme administrative sont à l'ordre du jour, que les recherches subissent l'influence de la théorie de l'Institution. Malgré les imprécisions qu'elle comporte encore, celle-ci peut déjà donner d'utiles orientations. Engagés dans cette voie, nous avons la conviction que les réformateurs se trouveraient amenés par la logique à intégrer dans l'organisation administrative le syndicalisme des fonctionnaires ou quelque chose qui y ressemble fort.

CONCLUSION

Reprenons notre point de départ. Revenant sur la prohibition de la loi Le Chapelier des 14-17 juin 1791 et par dérogation expresse aux art. 291 et suivants, alors en vigueur, du Code pénal, la loi du 21 mars 1884 a autorisé la libre constitution d'associations professionnelles ou syndicats. Ouvriers, employés et patrons de l'industrie, du commerce et de l'agriculture étaient incontestablement appelés à bénéficier de cette liberté nouvelle. La question s'est bientôt posée de savoir si les membres des professions libérales pourraient aussi s'en réclamer. La réponse des tribunaux fut négative et il a fallu l'intervention du législateur pour que les médecins en 1892 puis, en 1920, toutes les professions libérales, jouissent du droit syndical. Pour les fonctionnaires, la question n'a pas encore été tranchée.

En fait, des syndicats n'ont pas tardé à se former d'abord dans les établissements industriels relevant de l'Etat, puis dans les services publics de tous ordres, et de nombreuses controverses se sont élevées au sujet de leur légalité. A vrai dire, les tribunaux ont exprimé leur

avis de manière formelle en rejetant comme irrecevables les actions en justice intentées par des groupements de cette nature, motif pris de l'irrégularité de leur constitution. Malgré cette déclaration d'illégalité, malgré la faculté que leur donnait la loi du 1^{er} juillet 1901 de constituer des associations licites, les fonctionnaires ont continué à créer des syndicats. De cette situation est né, entre le droit et le fait, un conflit qui, juridiquement, appelle une solution.

Cette solution peut-elle être obtenue par la force ? Nous ne le pensons pas. A supposer qu'une telle opération soit souhaitable, il paraît trop tard, aujourd'hui, pour poursuivre la dissolution de ces groupements illégalement constitués. Elle se heurterait à la résistance de quelques 500.000 intéressés. Et l'expérience du jugement rendu en 1921 contre la C. G. T. autorise quelque scepticisme au sujet de l'efficacité d'une mesure de ce genre. C'est pourquoi il est préférable de chercher la solution du conflit dans une adaptation du droit à la situation de fait.

L'attitude des tribunaux s'inspire de deux ordres de considérations. En premier lieu, il y a celles qui reposent sur l'interprétation de la loi de 1884 : arguments de texte, volonté exprimée ou présumée du législateur. Leur examen nous a amené à reconnaître que la loi est rédigée de telle façon que, si on n'en peut tirer aucun argument hostile, on n'en peut tirer non plus aucun

argument favorable à l'exercice du droit syndical par les fonctionnaires. Il semble bien que ses auteurs ne se sont pas posé la question et n'ont eu, par suite, à la résoudre ni dans un sens ni dans l'autre. Si le raisonnement des tribunaux n'avait pour assises que ces seules considérations, l'issue du conflit serait aisée à entrevoir : elle résiderait dans l'adoption par le Parlement d'un texte de loi dans le genre de celui qui a fait l'objet de la proposition Chabrun pour amener un revirement de la jurisprudence.

Mais la thèse de celle-ci est dictée par des considérations d'un autre ordre qui constituent un obstacle plus sérieux : celles qui posent ce que nous avons appelé le problème de la légitimité. Les syndicats de fonctionnaires sont alors condamnés non parce qu'ils demeurent en marge de la législation en vigueur, mais parce qu'ils sont incompatibles avec l'organisation administrative du pays.

On a craint que le syndicalisme des fonctionnaires n'entraîne la grève dans les services publics. Nous croyons avoir démontré que cette crainte reposait sur une confusion entre le droit d'association et le droit de coalition, qu'elle devrait logiquement entraîner aussi la condamnation des groupements licites formés sous le régime de la loi de 1901 et qu'enfin la question de la répression des cessations collectives de travail dans les services publics était différente de celle de l'organisation professionnelle des fonctionnaires.

On a fait valoir aussi que ces derniers ne pouvaient, pour recourir à l'action syndicale, justifier du besoin de défendre un intérêt économique, industriel, commercial ou agricole quelconque. Cette objection, conforme sans doute à une interprétation strictement littérale de la loi de 1884, fait abstraction de l'esprit dans lequel cette loi a évolué, évolution qui a aboutit à la reconnaissance des syndicats dans les professions libérales. Aujourd'hui, ce ne sont plus les intérêts de leurs membres que les syndicats ont à étudier et à défendre, mais aussi ceux de la Profession à laquelle ils appartiennent. Les fonctionnaires appelés comme citoyens à participer à la gestion des intérêts publics peuvent légitimement revendiquer le droit d'y participer dans le cadre de leur profession.

Il est d'ailleurs inexact que les fonctionnaires se trouvent de par leur situation à l'abri de tout souci économique. Sans doute, le chômage ne les menace pas. Mais qui oserait prétendre que leurs traitements aient toujours été en corrélation avec le coût de la vie ? La stabilité relative de leurs appointements peut être avantageuse en période de crise ; elle constitue pour eux, aux heures de prospérité, une infériorité sensible par rapport au chiffre des bénéfices et des salaires de l'industrie et du commerce. Si, pendant longtemps, la modicité des traitements publics n'a pas suscité de protestation manifeste, c'est que l'appartenance aux cadres

administratifs était couramment considérée moins comme un « gagne-pain » que comme une « fonction » au sens élevé du mot. Cela s'expliquait tant que les agents de l'Etat avaient surtout pour mission de participer à l'exercice de son autorité. Ils étaient alors peu nombreux, formaient une véritable aristocratie et se recrutaient dans des milieux possédant déjà un certain niveau de vie.

Mais le progrès des idées démocratiques et l'extension considérable des attributions de l'Etat ont amené celui-ci à recruter ses agents dans les catégories sociales les plus différentes. Ce n'est certes pas de la haute bourgeoisie que sortent postiers, instituteurs, percepteurs, et autres employés d'administrations publiques. On comprend que ces « nouvelles couches » de fonctionnaires aient apporté, dans les situations qui s'ouvraient à elles, autant que le noble souci de servir l'Etat, la légitime préoccupation de gagner honorablement leur vie. On comprend aussi que, dans cet esprit, elles aient trouvé naturel de recourir à l'organisation syndicale avec laquelle depuis longtemps elles se trouvaient familiarisées.

En même temps qu'elles se prolétarisaient, les fonctions publiques revêtaient un aspect plus technique. Par là même se trouvait amoindrie la force de l'objection faite aux syndicats de fonctionnaires au nom de la discipline et de la hiérarchie nécessaires.

Celles-ci se conçoivent bien lorsqu'il s'agit d'agents

dépositaires de l'autorité. Mais ces agents ne sont plus aujourd'hui qu'une minorité. Peut-on, dès lors, se refuser à légiférer pour le plus grand nombre sous prétexte que des exceptions seraient nécessaires ? Lorsqu'il s'agit de directives politiques, il est compréhensible que l'initiative et la responsabilité reviennent aux dirigeants et que les subordonnés n'aient qu'à exécuter ou faire exécuter les ordres reçus. Mais dans un service technique d'ordre économique ou social, il n'y a aucun inconvénient à associer dans une certaine mesure le personnel subalterne aux tâches de direction. La sagesse conseille même aux chefs, dans l'intérêt de la bonne marche du service qui leur est confié, de faire collaborer avec eux les agents placés sous leurs ordres, afin de les attacher davantage à leur tâche. On y a parfois pensé (projet Millerand), mais sans faire des groupements professionnels les organes de cette collaboration, par crainte, semble-t-il, d'être obligé de leur reconnaître une forme syndicale.

Or depuis une cinquantaine d'années, le représentant légal des salariés d'entreprises privées auprès de leurs employeurs, est le syndicat. C'est par son intermédiaire qu'ils collaborent à l'étude et à la défense de leurs intérêts propres et de ceux de leur profession. Nous n'avons le fétichisme d'aucune organisation. Mais puisque l'association de droit commun sur le terrain professionnel est le syndicat, — il en est bien ainsi : la loi de 1901 n'ayant dérogé en rien aux dispositions de celle de 1884 —

nous ne voyons pas l'utilité de faire une exception pour les fonctionnaires et d'appliquer pour eux un régime spécial.

Ce n'est d'ailleurs pas tant, semble-t-il, cette question que celle de l'intégration des associations professionnelles créées par les agents de l'Etat dans les cadres de l'Administration qui soulève le plus de difficultés. Car, répétons-le, il serait vain de rendre licites des groupements de cette nature sans déterminer la place qu'ils auront à prendre et le rôle qu'ils auront à jouer dans notre vie publique. Les questions que pose le problème de la légalité des syndicats de fonctionnaires font entrevoir la nécessité d'une réforme administrative, souvent esquissée, toujours différée. L'orientation donnée à cette réforme dépendra pour une large part de l'opinion adoptée en ce qui concerne les rapports entre l'Etat et ses agents. D'après la théorie courante, le fonctionnaire est rattaché au service public par un acte de volonté unilatérale de ses supérieurs : il est « recruté », certains auteurs parlent même à ce sujet (et le mot est significatif) de « réquisition ». Il va sans dire que l'agent voit son activité limitée par suite à des tâches d'exécution. Dans une telle conception, il n'y a point place pour le syndicalisme. Mais à l'opposé, un courant d'opinion veut voir dans l'acte qui unit les fonctionnaires à l'Etat un simple contrat de travail : il y a accord de volontés, les deux parties se trouvant sur un pied d'égalité. L'Etat

n'est alors qu'un patron comme les autres. Ses agents conservent à son égard la même liberté que les salariés d'une entreprise privée. De ce point de vue, les syndicats retrouvent dans l'administration leur champ d'action normal. Par contre, la bonne marche des services publics risque d'être compromise. L'autorité publique contrebalancée par l'influence des syndicats menace de s'affaiblir au point de ne plus pouvoir remplir sa mission. Et le danger surgit d'une appropriation de l'Administration par des collectivités irresponsables.

Mais est-il absolument nécessaire de chercher le fondement des rapports juridiques dans un acte de volonté unilatéral ou bilatéral ? On peut se demander si, au-dessus de la volonté et précédant sa manifestation, il n'y a pas d'abord une idée à réaliser. La philosophie du droit, en dessinant récemment les linéaments d'une théorie de l'Institution, nous invite à orienter nos recherches dans ce sens. Malgré les imprécisions que comporte cette théorie, encore une pleine élaboration, nous pensons qu'elle doit être retenue et qu'elle peut utilement servir de principe directeur à ceux qui entreprendront de « repenser » notre régime administratif. Elle permet en tout cas, en insistant sur la notion d'une collaboration organisée autour de la réalisation d'une idée sous le contrôle de la hiérarchie, de situer les syndicats de fonctionnaires dans la vie administrative.

On objectera peut-être que la collaboration des organi-

sations professionnelles ne s'identifiera pas toujours avec la collaboration des fonctionnaires, ceux-ci n'étant pas tous adhérents de syndicats. On peut cependant prévoir que ceux qui s'intéresseront réellement à leur tâche ne manqueront pas d'utiliser les moyens mis à leur disposition pour s'y associer d'une manière plus parfaite. Quant aux autres, il n'y a pas lieu de tenir compte de leur apathie. Il est vrai que jusqu'ici les agents de l'Etat qui ont eu le plus volontiers recours au syndicalisme n'ont pas été les plus consciencieux, mais les plus bruyants. Il n'y a pas lieu de s'en étonner, puisque les syndicats de fonctionnaires sont encore légalement interdits et que la majorité des fonctionnaires respectueux de la légalité, se sont fait scrupule d'y recourir. Si le Gouvernement et l'opinion publique se plaignent de n'avoir entendu que la voix des groupements illicites, c'est parce que souvent ils n'ont pas su donner audience à ceux qui avaient été constitués d'une façon régulière. On a vu encore récemment des associations fondées sous le régime de la loi de 1901 se plaindre de n'avoir pas été consultées sur la question des économies au même titre que les groupements condamnés par les tribunaux. Il est profondément regrettable, par exemple, que le Conseil National Economique ait admis dans son sein des représentants de la Fédération des Syndicats de Fonctionnaires, alors qu'aucune représentation n'a été prévue pour les associations respectueuses de l'autorité judi-

ciaire. Le jour où celles-ci pourront légitimement de transformer pour se placer sous le régime de la loi de 1884, la physionomie que présente le syndicalisme des fonctionnaires se trouvera modifiée et on peut espérer que seront dissipées les craintes que des manifestations déplacées ou des revendications démagogiques ont pu à bon droit faire naître.

Vu, le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu, le Président de la Thèse,
Achille MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le Recteur, l'Inspecteur d'Académie,
L. PERRON

BIBLIOGRAPHIE

A. Ouvrages et articles

- BERTHÉLEMY (H.). — *Traité élémentaire de Droit administratif*, Paris, Rousseau, 13^e éd., 1933, in-12.
- BERTHOD (A.). — « Les syndicats de fonctionnaires et la démocratie », *Revue politique et parlementaire*, 1906, t. XLVII.
- BICHOFFE (G.). — *Fonction publique et Contrat*, Thèse, Nancy, 1927.
- BLANCKAERT. (L.). — *La représentation professionnelle. Une étape : le Conseil national économique*, Thèse, Lille, 1928.
- BOISSARD (A.). — « L'État et ses Agents », in *le Problème de l'autorité (Semaine Sociale de Lyon, Paris, Galbada, 1925)*.
- « Le statut des fonctionnaires dans l'Europe d'après-guerre », *Politique*, 15 février 1927.
- BONNARD (R.). — *De l'application des lois du 21 mars 1884 et du 1^{er} juillet 1901 aux agents des services publics*. (Concours d'agrégation, section de Droit public, 1910).
- *Précis élém. de Droit administratif*, Sirey, 1926.
- BONNET (P.). — *Le Droit en retard sur les faits*. (Paris, Librairie de Droit et de Jurisprudence, 1930).
- BUREAU (P.). — *Quinze années de séparation*, Paris, Bloud et Gay, 1921.

- CAPITANT (H.) et CUCHE (P.). — *Précis de Législation industrielle*, 2^e édit., Paris, Dalloz, 1921.
- CAZALIS (E.). — *Syndicalisme ouvrier et évolution sociale*. Préface de J. Caillaux, Paris, Marcel Rivière, 1927.
- CHABRUN (C.). — « La réforme des Services Publics », in *Le rôle économique de l'Etat (Semaine Sociale de Strasbourg)*, Paris, Gabalda, 1922).
- COIRARD (L.). — « Le rôle de l'association », *Politique* 15 septembre 1929.
- COT (P.). — *La responsabilité civile des fonctionnaires publics*, Thèse, Paris, 1922.
- DUGUIT (L.). — *Manuel de Droit constitutionnel*, Paris, de Boccard, 1918.
- *L'Etat, les Gouvernants et les Agents*, Paris, Fontemoing, 1903.
- « Le Syndicalisme », *Revue Politique et Parlementaire*, t. LVI, 1908.
- DUTHOIT (E.). — « Comment adapter l'État à ses fonctions économiques », in *Le rôle économique de l'Etat. Semaine Sociale de Strasbourg*, Paris, Gabalda, 1922.
- ESMEIN (A.). — *Eléments de Droit constitutionnel*, 8^e éd., Paris, Sirey, 1928.
- FAURE (F.). — « Les Syndicats de fonctionnaires », *Revue politique et parlementaire*, t. XLVII, 1906.
- FINANCE (I.). — *Les Syndicats professionnels devant les Tribunaux et le Parlement depuis 1884* (Paris-Nancy, Berger-Levrault, 1912).
- GERMAIN (C.). — *Le Droit de Syndicat et le Droit de grève des fonctionnaires publics*. (Thèse, Paris, 1907).
- HARMIGNIE (P.). — *L'Etat et ses agents*, Paris, Alcan, 1911.
- HAURIOU (M.). — *Précis de Droit administratif*, Paris, Sirey, 11^e éd., 1933.
- « La théorie de l'institution et de la fondation », in *La Cité moderne et les transformations du Droit*, Cahiers de la Nouvelle Journée, 4, Paris, Bloud et Gay, 1925).

- JEANNENEY (J.). — *Associations et Syndicats de fonctionnaires*, Paris, Hachette, 1908.
- JOUHAUX (L.). — *Le syndicalisme et la C.G.T.*, Paris, éditions de la Sirène, 1920.
- LEBLOND (C.). — « La situation matérielle et morale des fonctionnaires », *Politique*, novembre 1932.
- LEROY (M.). — *Syndicats et Services publics*, Paris, Armand Colin, 1907.
- *Les techniques nouvelles du syndicalisme*, Paris, Garnier, 1921.
- MACAIGNE (A.). — *Le fonctionnarisme et les syndicats de fonctionnaires*, Thèse, Paris, 107
- MARTIN-SAINT-LÉON (E.). — *Les Sociétés de la Nation*. Paris, Spes, 1930.
- MARX (K.) et ENGELS (F.). — *Le Manifeste communiste*, Trad. Ch. Andler, Paris, Rieder.
- MER (G.). — *Le Syndicalisme des fonctionnaires*, Paris, Valois, 1929.
- MOREAU (F.). — *Manuel de Droit administratif*, Paris, Fontemoing, 1907.
- NEZARD (H.). — *Théorie juridique de la fonction publique*, Thèse, Paris, 1901.
- PHILIP (A.). — *Le recours pour excès de pouvoir et l'activité corporative*, Thèse-Paris, 1924.
- PIC (P.). — *Traité élémentaire de législation industrielle*, Paris, Rousseau, 1922.
- PRELOT (M.). — « La théorie de l'Institution et la technique juridique » in *Supplément au cahier de la Nouvelle Journée*, n° 20, Paris, Bloud et Gay, 1932.
- RENARD (G.). — *La théorie de l'institution, Essai d'ontologie juridique*, Paris, Sirey, 1930.
- « La situation des fonctionnaires », *Politique*, 15 septembre 1927.
- ROLLAND (L.). — « Les deux grèves des Postes et le Droit public », *Revue de Droit public*, 1909.

- « L'état actuel des groupements de fonctionnaires », *Revue de Droit public*, 1922.
- *Précis de Droit administratif*, 4^e éd., 1932.
- SOREL (G.). — *Matériaux d'une théorie du prolétariat*, 3^e éd., Paris, Marcel Rivière, 1929.
- *Réflexions sur la violence*, 7^e éd., Paris, Marcel Rivière, 1930.
- WERTHEIMER. (B.). — *Les syndicats de fonctionnaires*, Thèse, Paris, 1906.

B. Arrêts et notes de jurisprudence

1. Jurisprudence civile

- Cass. crim., 27 juin 1885 : « Syndicat des médecins de Domfront » (S. 87-1-281, note Villey).
- Douai, 11 novembre 1901 : « Syndicat professionnel de l'Union médico-pharmaceutique de la région du Nord » (S. 01-2-289, note Wahl).
- Trib. corr., Seine, 8 juillet 1903 : « Syndicat professionnel des égoutiers de la ville de Paris », *Gaz. Trib.*, 9 juillet 1903).
- Cass. crim., 14 mai 1908 : « Chambre syndicale des employés de la Région parisienne » (D. 09-1-133).
- Paris, 27 octobre 1910 : « Lomnon et autres employés des Postes » (D. 11-2-329, note Capitant).
- Paris, 4 juillet 1911 et autres : « Amicales d'instituteurs contre évêques » (S. 12-2-1, note Chavegrin).
- Trib. corr., Lyon, 18 décembre 1912 : « Syndicat d'instituteurs », *Gaz. Pal.*, 8 février 1913.
- Cass. civ., 4 mars 1913 : « Cardinal Luçon contre associations d'instituteurs » (D. 13-1-321, note Rolland).
- Cass. crim. Ch. réun., 5 avril 1913 : « Syndicat national de défense de la viticulture française » (S. 20-1-49, note Mestre).

- Trib. corr., Seine, 13 janvier 1912 : « Ministère public contre C.G.T. », *Gaz. Trib.*, 14-15 janvier 1921).
- Cass. Ch. réun., 15 juin 1923 : « Cardinal Luçon contre associations d'instituteurs » (D. 24-1-153, note Roland).
- Montpellier, 27 mai 1931 : « Syndicat national de la Police », *Le Temps*, 30 mai 1931.
- Cass. crim., 6 février 1932 : « Syndicat national de la Police », *D. Hebd.*, 1932, p. 165.

2. Jurisprudence administrative

- Cons. d'État, 11 décembre 1908 : « Association professionnelle des employés civils de l'Administration centrale du Ministère des Colonies » (S. 09-3-17, note Hauriou).
- Cons. d'État, 7 août 1909 : « Affaires Winckell et Rosier ». (S. 09-3-145, note Hauriou) (*Revue de Droit public* 1909, p. 494, note Jeze).
- Cons. d'État, 16 décembre 1910 et 16 novembre 1911 : « Affaires Empis, Mouton, etc... ». (S. 13-3-33, note Hauriou).
- Cons. d'État, 1^{er} mars 1912 : « Tichit », (S. 13-3-137, note Hauriou).
- Cons. d'État, 13 janvier 1922 : « Boisson et Syndicat national des Agents des Contributions indirectes » (S. 22-3-1, note Hauriou). (D. 23-3-33, note Berthélemy), *Revue de Droit public*, 1922, p. 58, note Jeze).
- Cons. d'État, 22 décembre 1922 : « Association pour la défense des intérêts professionnels des agents du Ministère de la Marine » (D. 24-3-7).
- Cons. d'État, 20 février 1925 : « Union Syndicale des employés de l'Octroi de Paris » (S. 25-3-72).

Cons. d'État, 10 juillet 1925 : « Association amicale du personnel de la Banque de France contre Banque de France » (S. 25-3-33), note Hauriou.

Cons. d'État, 22 juin 1928 : « Vallier contre décision du Ministre de l'Instruction publique » (S. 28-3-134).

C. Documents parlementaires

Ch., 3 juillet 1902. — *Proposition de loi* tendant à compléter et à modifier la loi du 21 mars 1884 sur syndicats de fonctionnaires, par M. Lemire (n° 198).

Ch., 28 décembre 1903. — *Rapport* sur les propositions de loi de MM. Lemire, Dejante, Millerand et Vaillant, par M. Barthou (n° 1418).

Sén., 15 mars 1917. — *Rapport* sur la proposition de loi relative à l'extension de la capacité civile des syndicats, par M. Chéron (n° 81).

Ch., 1^{er} juin 1920. — *Projet de loi* relatif à l'organisation des services publics civils régis par l'État, par M. Millerand (n° 966).

Ch., 19 juin 1925. — *Proposition de loi* relative à la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires, par M. Chabrun (n° 1747).

Ch., 7 juin 1928. — *Proposition de loi* relative à la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires, par M. Chabrun (n° 136).

Ch., 4 juillet 1932. — *Rapport* sur sa proposition de loi relative à la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires, par M. Chabrun (n° 367).

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Statut des Fonctionnaires et Droit syndical..... 1

Comparaison entre la situation des fonctionnaires et celle des autres salariés (p. 1). — Le droit syndical des fonctionnaires (p. 3). — Insuffisance du statut (p. 6).

PREMIERE PARTIE

LES DONNÉES DU PROBLÈME

CHAPITRE PREMIER

La notion de fonctionnaire..... 9

Distinctions faites par la doctrine d'après le caractère des services publics (p. 9) ; d'après la nature du contrat (p. 11) ; d'après la nature des fonctions : critique de la distinction entre gestion et autorité (p. 12). — Définition provisoire (p. 17).

CHAPITRE II

Syndicats et Syndicalisme..... 18

Statistique des syndicats (p. 19). — La doctrine du syndicalisme révolutionnaire, son influence sur le mouvement syndical en France (p. 20). — Le déclin de cette influence (p. 25).

CHAPITRE III

Evolution de la loi de 1884 31

Première étape : la loi du 30 novembre 1892 (p. 32). — La loi de 1901 : syndicats et associations (p. 35). — La loi de 1920 : extension de la capacité des syndicats (p. 37).

158 DE LA LÉGALITÉ DES SYNDICATS DE FONCTIONNAIRES

CHAPITRE IV

Le conflit du fait et du droit 40

Situation de fait : développement du syndicalisme des fonctionnaires (p. 42). — Situation de droit : étude de la jurisprudence civile et administrative (p. 44).

DEUXIEME PARTIE

LA SITUATION ACTUELLE DE DROIT

CHAPITRE PREMIER

Les raisons de la jurisprudence..... 49

Les arguments de textes : art. 3 et 6 de la loi de 1884 (p. 49). — La volonté du législateur en 1884, 1901 et 1920 (p. 54).

CHAPITRE II

Légalité et légitimité..... 59

Les raisons profondes de l'attitude des tribunaux (p. 59). — Une déclaration du Ministre de l'Intérieur (p. 61).

CHAPITRE III

La question de la grève 65

Les exigences des services publics (p. 65). — Le syndicat et la grève (p. 68). — Les fonctionnaires et le droit de coalition (p. 72).

CHAPITRE IV

Le problème de la hiérarchie..... 76

Une objection sérieuse (p. 76). — Sa portée exacte (p. 79).

TROISIEME PARTIE

LE DROIT EN RETARD SUR LES FAITS

CHAPITRE PREMIER

L'évolution démocratique..... 83

Les progrès de la Démocratie dans la vie publique (p. 83), dans la vie professionnelle (p. 86).

CHAPITRE II

Les fonctionnaires et le courant démocratique..... 90

Le rôle des fonctionnaires en démocratie (p. 90). — Nécessité d'orienter leurs aspirations (p. 95).

CHAPITRE III

Les fonctionnaires dans l'Etat moderne 98

Extension des services publics (p. 89). — Les raisons de cette extension (p. 99). — Ses répercussions sur la situation des fonctionnaires (p. 103).

QUATRIÈME PARTIE

RECHERCHE D'UNE SOLUTION

CHAPITRE PREMIER

Vers l'accord du fait et du droit..... 107

Le respect de la légalité (p. 107). — Le fait créateur du droit (p. 111). — Le droit régulateur du fait (p. 114).

CHAPITRE II

Exposé critique des solutions proposées..... 119

La proposition Chabrun (p. 119). — Le projet Millerand (p. 125).

CHAPITRE III

Éléments d'une solution : la différenciation des fonctionnaires... 129

Les fondements d'une différenciation (129). — Les exceptions nécessaires (133).

CHAPITRE IV

Éléments d'une solution : la notion d'institution 135

Analyse du problème institutionnel (p. 135). — Son application au régime administratif (p. 137).

CONCLUSION 141

